

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA – IPOL**

**RENAN SANCHOTENE ALVES**

**O QUE MUDOU NA PRODUÇÃO LEGISLATIVA BRASILEIRA? UMA ANÁLISE  
DO CONTEÚDO DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS ENTRE 2003 E 2010, E DOS  
INCENTIVOS PARLAMENTARES NESSE ÂMBITO**

**Brasília - DF**

**2014**

RENAN SANCHOTENE ALVES

**O QUE MUDOU NA PRODUÇÃO LEGISLATIVA BRASILEIRA? UMA ANÁLISE  
DO CONTEÚDO DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS ENTRE 2003 E 2010, E DOS  
INCENTIVOS PARLAMENTARES NESSE ÂMBITO**

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência  
Política da Universidade de Brasília como pré-  
requisito para a obtenção do título de bacharel em  
Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Mathieu Turgeon

**Brasília - DF**

**2014**

RENAN SANCHOTENE ALVES

**O QUE MUDOU NA PRODUÇÃO LEGISLATIVA BRASILEIRA? UMA ANÁLISE  
DO CONTEÚDO DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS ENTRE 2003 E 2010, E DOS  
INCENTIVOS PARLAMENTARES NESSE ÂMBITO**

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência  
Política da Universidade de Brasília como pré-  
requisito para a obtenção do título de bacharel em  
Ciência Política.

---

PROFESSOR MATHIEU TURGEON

(Universidade de Brasília)

---

PROFESSORA SUELY MARA VAZ GUIMARÃES DE ARAÚJO

(Universidade de Brasília)

**Brasília - DF**

**2014**

## **AGRADECIMENTOS**

Após um longo trabalho, reconheço que os resultados obtidos não dependem somente de mim, mas de todas as pessoas que me influenciaram direta ou indiretamente. Por esse motivo, deixei por último para fazer essas breves declarações e agradecimentos.

Primeiramente agradeço aos meus pais, Elisabete e Fernando Sérgio, por todo o carinho e verdadeiro apoio incondicional, sendo protagonistas na minha formação como aluno e como pessoa. Sem a dedicação desses, não seria exagero dizer que não concluiria o curso de ciência política.

Agradeço ao meu orientador Mathieu e à minha coorientadora Suely Mara, pelos primorosos conselhos nesse último ano, sendo responsáveis não somente pela realização deste trabalho, mas importantes docentes na minha graduação.

Devo manifestar gratidão também a todos os meus amigos e amigas, pela parceria e pelos momentos singulares. Valorizo a amizade de todas as pessoas que conheço desde o Colégio Militar, não preterindo as inestimáveis amizades daqueles e daquelas que também fazem parte do meu cotidiano. Mormente, agradeço ao João Pedro e à Rebeca, pela compreensão e pelas valorosas conversas.

## RESUMO

Decorrente de um número cada vez maior de estudos pautados no Congresso Nacional, o presente trabalho tem como objeto a produção legislativa, visando relacionar a agenda interna do Legislativo com os incentivos e restrições próprias entre os parlamentares. A partir da utilização de métodos classificatórios, foram analisados os projetos de lei apresentados nas 52<sup>a</sup> e 53<sup>a</sup> Legislaturas, ressaltando as principais mudanças em relação ao conteúdo das proposições que viraram leis ordinárias. Também foi verificado o conteúdo de todos os projetos de lei apresentados na Câmara dos Deputados entre 2007 e 2010, propondo analisar criticamente o interesse dos parlamentares em iniciar políticas difusas ou concentradas – estas consideradas paroquiais. Os achados desse trabalho sugerem que o Congresso Nacional tem aprovado muitos projetos que tratam de homenagens e também um maior número de leis que tratam de demandas setorializadas. Apesar dos resultados, os deputados federais não alteraram suas preferências pela iniciação de leis de tema social e de impacto nacional durante o período. Por último, é constatado um baixo valor de projetos de lei paroquiais sancionados, e pressupõe-se que estes continuem a decair a partir da 54<sup>a</sup> Legislatura.

**Palavras-chave:** Produção legislativa, paroquialismo, projeto de lei, Legislativo, leis honoríficas.

## **ABSTRACT**

Due to the growing number of studies involving the National Congress of Brazil, the subject of the present paper is legislative output, aiming to relate the Legislative Branch's internal schedule to incentives and restrictions that are common among Members of Congress. Bills presented by the 52<sup>nd</sup> and 53<sup>rd</sup> legislatures were analyzed using classification methods, and the main changes of content in the ones that became Ordinary Laws were highlighted and contrasted with laws from previous periods examined by other papers. The content of all bills presented in the Chamber of Deputies from 2007 to 2010 were also reviewed. The proposal was to critically assess congressmen's interests in initiating diffuse or parochial policies – the latter ones being considered pork-barrel bills. The findings of this study suggest that Congress has been passing various bills that are just honorary and also a greater number of laws that discuss sectoral demands. In spite of the results, Federal deputies did not change their preference for proposing bills of social and national impact during said period. Finally, we found that a low number of pork-barrel bills were sanctioned, and we assume these numbers will continue to decrease from the 54<sup>th</sup> legislature on.

**Keywords:** Legislative output, pork-barrel, bill, Legislative Branch, honorary laws.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>2. REVISÃO DA LITERATURA .....</b>	<b>12</b>
2.1 O DISTRIBUTIVISMO E A DINÂMICA DO LEGISLATIVO .....	12
2.2 O PAROQUIALISMO NO CASO BRASILEIRO .....	16
2.3 A PRODUÇÃO LEGISLATIVA NO BRASIL.....	22
<b>3. METODOLOGIA .....</b>	<b>28</b>
3.1 COMENTÁRIOS GERAIS .....	28
3.2 CLASSIFICAÇÃO DE LEIS – AMORIM NETO E SANTOS .....	29
3.3 CLASSIFICAÇÃO DE LEIS – RICCI.....	32
<b>4. RESULTADOS E DISCUSSÃO .....</b>	<b>34</b>
4.1 COMENTÁRIOS GERAIS .....	34
4.2 O AUMENTO DAS LEIS SIMBÓLICAS .....	36
4.3 A APRECIÇÃO PELAS COMISSÕES PARLAMENTARES .....	47
4.4 O PAPEL DAS FRENTES PARLAMENTARES .....	53
4.5 O CONTEÚDO DAS LEIS "CONCRETAMENTE PAROQUIAIS" .....	57
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>65</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>69</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>75</b>
APÊNDICE A – EXEMPLOS DE CLASSIFICAÇÃO DOS PROJETOS DE LEI: TIPOLOGIA DE AMORIM NETO E SANTOS.....	75
APÊNDICE B – EXEMPLOS DE CLASSIFICAÇÃO DO CONTEÚDO DE PROJETOS DE LEI: TIPOLOGIA DE RICCI.....	79
APÊNDICE C – O CONTEÚDO DAS LEIS "CONCRETAMENTE PAROQUIAIS" ENTRE 2003 E 2010.....	81

<b>ANEXOS .....</b>	<b>84</b>
ANEXO A – CRITÉRIOS PARA OS PROJETOS DE LEI REJEITADOS NO CONGRESSO NACIONAL.....	<b>84</b>
ANEXO B – CRITÉRIOS PARA OS PROJETOS DE LEI APRECIADOS NAS COMISSÕES PARLAMENTARES DO CONGRESSO NACIONAL .....	<b>86</b>
ANEXO C – TABELA DE ORIENTAÇÃO DOS RELATORES DA COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS .....	<b>88</b>



## 1. INTRODUÇÃO

Uma das questões centrais que nos depararmos ao analisar o Congresso Nacional está na produção das leis. Os complexos arranjos que envolvem as etapas de formulação legislativa, a determinação de agendas específicas e os inúmeros processos decisórios, além da própria importância das políticas criadas, reforçam a produção das leis entre as principais funções do legislador. Não reduzindo a totalidade das atividades parlamentares em seu escopo, mas trata-se aqui da compreensão do comportamento dos deputados e senadores quanto ao contexto nacional, no esforço de responder a pergunta – **Qual é o conteúdo das leis que vêm sendo produzidas no país?**

Viu-se nos últimos anos a consolidação de análises da produção legislativa no Brasil, adaptadas do modelo neoinstitucionalista do Congresso norte-americano. Os teóricos adotam pressupostos da escolha racional que, norteados também pelo arranjo institucional, propõem analisar as preferências que expliquem a coordenação interna dos parlamentares.

A análise distributivista é ressaltada pela orientação da principal motivação dos parlamentares: a reeleição. Propiciado pela concentração de benefícios em localidades geográficas específicas, o paroquialismo seria a principal consequência do comportamento dos parlamentares durante o mandato (MAINWARING, 1999). O caso brasileiro exigiria um cuidado à parte em relação à adoção das teorias distributiva, informacional e partidária, conforme os parlamentares utilizam de diferentes estratégias que direcionam a um comportamento específico no Congresso Nacional. Tendo em vista que a realidade institucional do Brasil é bem distinta da dos Estados Unidos, mesmo com os dois países compartilhando presidencialismo, bicameralismo e federalismo.

Há um ponto em comum aos estudos legislativos, para o caso brasileiro, em supor o princípio a reger as operações no cenário de produção legislativa, na qual a orientação política das leis estaria influenciada diretamente pelas arenas eleitorais. Segundo a teoria distributivista, o comportamento dos parlamentares estaria vinculado ao formato singular das regras eleitorais brasileiras, que permitiriam a aproximação dos congressistas ao seu distrito eleitoral (AMES, 2003). Isto é, uma vez que o Brasil adota sistema proporcional de lista aberta e a composição das campanhas eleitorais seja personalista, os deputados eleitos se orientariam no esforço de satisfazer os interesses específicos de seu estado.

O Congresso brasileiro seria explicado então pela lógica da conexão eleitoral. O interesse com a reeleição tangenciaria as atividades dos parlamentares, constituindo um mandato compromissado com os eleitores de seus distritos. Mais do que a adoção de

incentivos que compreendam a “recompensa” pela eleição, as políticas distributivistas seriam essencialmente utilizadas pelos parlamentares visando futuras eleições.

É evidenciado que, na organização interna do Legislativo, há inúmeras formas em que o congressista pode atuar visando um comportamento individualizado, entre os quais a produção de leis possa ser estabelecida como um dos instrumentos que o parlamentar utiliza para aproximar o contato com o reduzido público de seu interesse, no caso, com aqueles que o elegem.

Por outro lado, é frequente a análise da baixa autonomia dos parlamentares em função da capacidade de legislação, frente ao papel delegado pelo Executivo que limita as específicas competências do Legislativo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). O Executivo teria uma série de mecanismos de centralização decisória dentro do Congresso Nacional, que permitiriam somente a aprovação de matérias legislativas que não sejam conflitantes com seus interesses.

Segundo Araújo e Silva (2011), constata-se a necessidade de diferenciar a arena legislativa e arena orçamentária, uma vez que em vários trabalhos há generalizações de resultados encontrados para o Congresso Nacional como um todo. Enquanto a arena orçamentária possui uma lógica de atuação própria, concentrando as atividades na Comissão Mista de Orçamento (CMO), a arena legislativa orienta-se em uma perspectiva diferenciada – aqui fundamentalmente admitindo a função de criação das leis.

O presente trabalho propõe-se a verificar os projetos de lei iniciados no Congresso Nacional nas 52ª e 53ª Legislaturas, com base no modelo classificatório de leis de Ricci (2003), examinando os principais destinos desses projetos, conforme sejam sancionados, vetados totalmente ou rejeitados durante a tramitação. Com base na configuração de cada conteúdo de lei, avaliam-se as principais alterações entre o período examinado pelo autor citado e o recorte do período deste trabalho. A partir da classificação de Amorim Neto e Santos (2003), propõe-se também a analisar as particularidades dos projetos apresentados na Câmara dos Deputados na 53ª Legislatura, verificando o impacto territorial e os temas dessas proposições.

Antecipando os resultados, constata-se, comparativamente aos dados encontrados pelos autores citados, o aumento de leis que dispõem sobre homenagens e o aumento de leis que dispõem sobre organizações setoriais. A disposição de leis com conteúdo mais difuso ainda seria preponderante, enquanto que, conflitando com a análise distributivista, as leis paroquiais representam um valor reduzido.

No próximo capítulo explica-se a análise distributivista de forma a contextualizá-la em referência aos efeitos do paroquialismo na produção legislativa, sendo estabelecidos os

métodos de classificação das leis como pano de fundo. Em seguida, expõe-se a abordagem metodológica da pesquisa, explicando o recorte das legislaturas a serem verificadas e os métodos de classificação de projetos de lei. Posteriormente, são expostos os principais resultados obtidos e suas possíveis interpretações, destacando o papel das leis simbólicas sancionadas, a relação da apreciação entre as comissões e o plenário, a associação das leis setoriais com as novas ferramentas de representação política, a análise do perfil das leis que tratam do paroquialismo e a sua importância no contexto nacional. No último capítulo serão tecidas as considerações finais da pesquisa.

## 2. REVISÃO DA LITERATURA

### 2.1 O Distributivismo e a Dinâmica do Legislativo

Lowi (1964) cria uma tipologia em que identifica três arenas de políticas públicas – distributivas, regulatórias e redistributivas – através de sua atuação e de seus impactos esperados. Cada arena estaria ligada a um formato político próprio que compreende a fonte de recurso para confecção da política, a quem direcionar tais benefícios e também o nível de aceitação das partes envolvidas, relevando o fator coercitivo de cada medida adotada.

Entende-se por políticas distributivistas aquelas criadas a partir de um ambiente de recursos ilimitados e desagregados no curto prazo, em que tais políticas contemplariam certos grupos, em detrimento do todo. Configura-se então um cenário onde prevaleceria a pluralidade de participantes, em que a atuação da política seria direcionada tanto a um impacto mais restrito, por reduzir o benefício a um indivíduo (o que para Lowi, por si só, não constituiria política pública), quanto seria direcionada a produzir efeitos a grupos específicos, a partir da relação entre os benefícios individuais homogêneos – “patronagem” poderia aqui ser considerada como sinônimo de “distributivo”. Por se tratar de determinação alocativa, em que não há uma correspondência regulatória, é evidenciado também que os agentes que adotam tais políticas querem evitar conflitos, uma vez que aqueles que foram beneficiados e aqueles que não são contemplados não precisam entrar em confronto direto no cenário de atuação dessas políticas. Conforme salienta Lowi (1964, p. 690) a respeito das políticas distributivas:

*But politics works in the short run, and in the short run certain kinds of government decisions can be made without regard to limited resources. Policies of this kind are called “distributive” [...]. Distributive policies are characterized by the ease with which they can be disaggregated and dispensed unit by small unit, each unit more or less in isolation from other units and from any general rule. “Patronage” in the fullest meaning of the word can be taken as a synonym for “distributive.” These are policies that are virtually not policies at all but are highly individualized decisions that only by accumulation can be called a policy.*

Já as políticas regulatórias seriam distintas das distributivas por envolver uma escolha direta das partes envolvidas, em que as decisões determinam a disposição de benefícios e restrições aplicadas no curto prazo. São políticas que podem ser referentes à criação de leis que regulem comportamentos de grupos e/ou indivíduos, e por isso há um maior envolvimento das categorias particulares.

Em terceiro, as políticas redistributivistas são aquelas que atuam na captação de recursos de certos grupos, ao passo que são alocadas a outros grupos de indivíduos. Por tal motivo, configuram um cenário diferenciado da arena distributivista em relação à natureza do impacto, pois as decisões individuais estariam inter-relacionadas, conferindo um quadro mais propenso ao conflito entre os grupos envolvidos – podendo abranger classes sociais.

Vale salientar também a quarta arena de política pública, a constitutiva, trabalhada posteriormente por Lowi (1972) como aquela que regula as regras estruturais aplicadas ao governo, como reformas institucionais ou constitucionais.

Partindo dessas arenas, os neoinstitucionalistas buscaram explicar os caminhos que norteiam o processo decisório no Legislativo, não somente no campo do comportamento dos atores políticos e na análise da motivação de suas preferências, mas também procurando demonstrar a importância da organização das próprias instituições. Os arranjos institucionais teriam influência direta nas preferências individuais, atuando tanto na composição de escolhas quanto nos constrangimentos de determinadas ações de seus atores.

Entre as vertentes do novo modelo institucional, Limongi (1994) destaca três versões no tocante à atuação dos parlamentares no Congresso norte-americano, justificando-as, sobretudo, na composição e dinâmica das comissões – as correntes distributivista, informacional e partidária.

A versão distributivista é caracterizada como aquela que se baseia na ideia central da motivação dos parlamentares: para os adeptos dessa corrente, obter ganhos eleitorais. Isso é, a existência de eleições periódicas aliada aos círculos eleitorais geograficamente bem definidos em disputa entre os candidatos pressupõe que a reeleição determina a ação dos parlamentares, orientando-os a implementar políticas voltadas à distribuição de recursos na região em que disputam cargo eletivo.

A versão informacional seria explicada pela existência de incertezas e riscos em relação à ação dos parlamentares, em que o Congresso seria composto com formato assimétrico da informação: alguns parlamentares possuem maiores conhecimentos do que outros acerca dos efeitos de políticas aplicadas em determinadas áreas. O foco dos parlamentares não estaria somente pautado na reeleição, mas sim também aplicado à lógica da busca de informação, sendo as comissões temáticas norte-americanas o fórum onde os parlamentares buscariam a especialização, determinante na atuação em suas carreiras. Há nessa segunda corrente uma crítica à explicação distributivista, a qual assumiria “uma delegação irrestrita dos poderes da maioria às minorias encasteladas nas comissões” (LIMONGI, 1994, p. 34). Em outras palavras, haveria exagero na leitura do comportamento

dos parlamentares com atuação voltada somente ao benefício de seus distritos, uma vez que esses incentivos acabariam por instituir caprichos meramente individuais ao todo.

Por último, a versão partidária é caracterizada por centrar o eixo estruturador do comportamento parlamentar nos partidos políticos. A fonte de poder é construída a partir do controle de agenda decisória dos partidos, além da coordenação interna de seus associados através das lideranças partidárias. Desse modo, os partidos dispõem de alta coesão interna, por serem também instrumentos de dissolução de conflitos, com propensão de determinar qual será o objeto de decisão dentro do Congresso (LIMONGI, 1994).

Para a compreensão dessas versões, cabe ponderar que as comissões norte-americanas são consideradas fortes e consolidadas, pelo que, consequentemente, uma boa parte da preocupação das teorias que analisam o Congresso dos Estados Unidos está vinculada ao funcionamento desses órgãos colegiados (PEREIRA; MUELLER, 2000). Para a versão informacional, as comissões norte-americanas seriam pautadas a partir do grau de especialização dos parlamentares de carreiras longas, sob a influência da regra de *seniority*<sup>1</sup>. A presidência das comissões não seria assumida somente pelos parlamentares do partido que controla a Casa, mas também por aqueles que possuem mais tempo na comissão. É um reforço autoafirmativo da condição dos parlamentares, que buscam informação.

Já para a versão distributivista, as carreiras longas e a relativa baixa taxa de renovação de novos membros seriam determinantes para a aproximação dos parlamentares com o eleitorado. Há permanente continuidade das campanhas eleitorais aos cargos do Congresso dos Estados Unidos, comprometido na lógica de reeleição, dado que as eleições da *House of Representatives* ocorrem a cada dois anos. As comissões passam, então, a ser elemento essencial na lógica do comportamento dos parlamentares, uma vez que permitem uma divisão estrutural entre os principais temas que norteiam o eixo de debate e também viabilizam trocas e ganhos entre os seus membros.

Através da aproximação do contato com o eleitor, os congressistas atuam de forma a priorizar alocar recursos em seus distritos eleitorais. Tais distritos são concebidos neste trabalho como o círculo eleitoral do parlamentar, correspondendo à base geograficamente constituída. No caso brasileiro, os distritos corresponderiam ao próprio estado (ou Distrito Federal) em que compete ao parlamentar. O apoio eleitoral é baseado na concepção de que o parlamentar reivindica o crédito (*claiming credit*) de reeleição aos membros de seu distrito, a partir da percepção dos benefícios diretos gerados pelas políticas distributivistas. Dado que o

---

<sup>1</sup> A senioridade dispõe sobre o tempo de casa de um parlamentar, sendo um instituto informal do Congresso norte-americano, não estando nos regimentos.

voto é estabelecido geograficamente, os parlamentares atuariam essencialmente na manutenção de políticas distributivas, na medida em que há uma maior probabilidade que a concentração territorial de benefícios seja reconhecida pelos eleitores (MAYHEW, 1974).

Em tal caso, de modo a verificar as motivações dos parlamentares, Shepsle e Weingast (1981) propuseram-se a investigar a presença de políticas meramente alocativas no Congresso norte-americano. Em tais estudos, utiliza-se o termo *pork barrel* para definir uma política que beneficie um determinado segmento concentrado como uma região ou municípios. Essas políticas são frequentemente associadas a benefícios pontuais de natureza econômica, como a construção de uma obra pública, ou quaisquer outros incentivos que correspondam à recompensa do representante ao seu eleitorado. Ou seja, dispondo de recursos que o ofício propicia, o parlamentar procuraria alocá-los em seu próprio círculo eleitoral.

Conforme Bickers *et alii* (2007) destacam de Shepsle e Weingast (1981):

*The pork barrel describes government spending programs that are intended to benefit constituents of an incumbent officeholder in return for their political support, either in the form of campaign contributions or votes. The essential attribute of a pork barrel project is that benefits that are concentrated in a particular area (e.g., congressional district) while costs are spread among all taxpayers. A key characteristic of such projects is that they are so particularized that changing or removing one district's benefit would have no impact on the benefits received by other districts (SHEPSLE; WEINGAST 1981 apud BICKERS, et alii, 2007, p. 6).*

Por estar relacionado a despesas difusas a serem aplicadas a partir de uma demanda territorial específica, o *pork-barrel* é constantemente caracterizado como uma medida clientelista. Stein e Bickers (1994, p. 379) salientam que os congressistas que possuem uma maior fragilidade à reeleição são mais suscetíveis a apresentarem um maior número de projetos dispondo sobre benefícios exclusivos aos seus distritos, visando demonstrar eficácia política diretamente às pessoas que os elegem. Já os parlamentares que possuem alto nível de aprovação em seu distrito não estariam dispostos a gastar tempo e energia em um esforço de apresentar propostas restritas que beneficiassem o seu distrito, dado que os eleitores provavelmente irão apoiá-los independentemente de quaisquer mudanças no fluxo de projetos destinados, no curto prazo, somente ao seu território.

Analisando o comportamento dos parlamentares com base na teoria distributivista, infere-se que o *pork-barrel* seria um instrumento político utilizado somente ao benefício de suas carreiras políticas, almejando à reeleição, e não porque esses atores políticos acreditam que tais políticas adotadas possam ser realmente benéficas ao distrito, ou mesmo ao país.

## 2.2 O Paroquialismo no Caso Brasileiro

Para os estudos legislativos brasileiros, é comumente aplicado o conceito de “paroquialismo”, sendo aqui definido por políticas concentradas que abrangem uma área determinada, com benefícios locais e custos difusos. Segundo os autores Pereira e Mueller (2003, p.736), o padrão de atuação dos parlamentares foi analisado primeiramente com base do estudo de Downs (1957), em que alerta a importância do processo eleitoral na definição do comportamento dos congressistas. Estabelecendo também um dos principais pilares da teoria distributivista a partir do trabalho seminal de Mayhew (1974), é definido o conceito de “conexão eleitoral” e “modelo duas arenas”, isto é, a arena eleitoral condicionaria o comportamento dos congressistas na arena legislativa. A dinâmica do Congresso Nacional seria explicada então a partir da lógica da reeleição, observando a tendência dos parlamentares de tentar obter vantagens eleitorais.

Nessa perspectiva, o Legislativo seria um universo parlamentar individualizado, onde a heterogeneidade de questões e as preferências tornariam muito difícil a coordenação do Presidente da República em relação às diferentes demandas apresentadas. Estaria aqui indicado que o sistema eleitoral seria a principal instância responsável ao personalismo na legislação, comprometendo a iniciativa das lideranças e a governabilidade em geral. A pulverização e descentralização fragilizaria a capacidade de coordenação de preferências (MAINWARING, 1999).

Assumindo que as especificidades do sistema eleitoral brasileiro possam contribuir para o formato de estratégia e competição eleitoral, necessita-se explicá-lo, o que se faz a seguir.

O Brasil adota o sistema proporcional de representação com lista aberta para eleições na Câmara dos Deputados e o sistema majoritário para cargos no Senado e na titularidade do Poder Executivo. Por se tratar um país federativo, os círculos eleitorais se assemelham geograficamente com as unidades federativas do país. São estabelecidos constitucionalmente pelo art. 45, § 1º, da Constituição Federal os limites de cadeiras parlamentares na Câmara dos Deputados, adotando-se um número mínimo de oito cadeiras e máximo de setenta cadeiras para a representação de cada unidade federativa, variando o número de cadeiras em relação à



população desses distritos<sup>2</sup>. Já no Senado Federal são estabelecidas constitucionalmente três cadeiras para cada estado da federação.

Cada eleitor dispõe de apenas um voto para a legenda ou para o candidato que determinado partido disponibiliza em lista aberta de votação na Câmara Baixa. Além da competição interpartidária, a lista aberta fomentaria a competição dentro de um mesmo partido, uma vez que o quociente partidário determinaria a assumir aqueles candidatos com maior número de votação nominal dentro do partido ou coligação (AMES, 2003). A disputa interna dentro de um mesmo partido seria determinante na composição de estratégias individuais e personalistas dos candidatos para a maximização de votos nominais em seu distrito eleitoral (CAREY; SHUGART, 1995).

Entre os acadêmicos que reforçam a utilização da versão distributivista no Brasil, destaca-se Ames (1995a, 1995b, 2000), que salienta três grandes consequências do comportamento de campanha de deputados federais: o afrouxamento do vínculo entre os eleitores e seus representantes, a ampliação de incentivos para *pork-barrel* na arena legislativa e o sucessivo enfraquecimento dos líderes partidários que não conseguiriam coordenar uma coesão interna de seus partidos (AMES, 1995a, p. 408). O autor analisa as consequências do sistema eleitoral brasileiro em relação à representação proporcional de lista aberta, e como isso afeta as estratégias individuais de campanhas dos candidatos à reeleição na Câmara dos Deputados. Verifica o perfil de individual dos deputados que assumiram as cadeiras legislativas e explora as campanhas adotadas por candidatos, sob o ponto de vista da alocação de emendas orçamentárias. Sob a perspectiva do modelo distributivista, o autor analisa a possibilidade dos deputados alocarem emendas orçamentárias em seus distritos de origem, visando a ganhos eleitorais.

Ames (1995b, p. 336) pondera que, em sistema de voto uninominal (*single-member system*), é compreensível que todos os candidatos à reeleição na Câmara Federal se interessem em aprovar alguma emenda orçamentária que traga benefício ao seu distrito. Já em sistemas plurinominais (*multimember constituencies*), Ames evidencia que os candidatos apresentam diferentes estratégias para cooptar votos das regiões de seu círculo eleitoral. Diferentemente do modelo norte-americano, os deputados brasileiros teriam uma maior dificuldade em relação à reivindicação do crédito eleitoral pela aprovação de uma política que tenha impacto em todo o seu estado. As estratégias são adotadas a partir de padrões espaciais de distribuição

---

<sup>2</sup> Deve ser levado em conta que a relação entre os representantes e seus representados tem sido criticada por conter unidades subnacionais sub-representadas ou sobre-representadas, isto é, regiões em que possuem um déficit ou um acréscimo, respectivamente, na representação de seus cidadãos no Congresso Nacional.

de voto, em que os deputados podem operacionalizar campanhas em municípios específicos de sua região (dominante) ou campanhas difusas ao longo de todo seu círculo eleitoral, dividindo a totalidade da votação com outros candidatos (compartilhamento)<sup>3</sup>. De fato, para os parlamentares que estabelecem "redutos", seria mais prático recolher benefícios eleitorais em regiões pontuais, em que há relações próximas com um eleitorado específico, do que em colher benefícios eleitorais difundidos ao longo de todo o estado. Com relação à dominância de votos e ao estímulo de políticas alocativas, Ames (2003, p. 260 *apud* MELO, 2006, p. 249) discorre:

A dominância estimula o deputado a empenhar-se mais em propor emendas ao orçamento que beneficiem suas bases locais. Aqueles que dividem a preferência do eleitorado com outros políticos têm muito menos estímulo para cavar projetos públicos para seus distritos, porque não têm como alegar responsabilidade exclusiva por esses benefícios.

Com a exposição de outros achados em relação à dinâmica da conexão eleitoral, Samuels (2000) argumenta que os parlamentares vêm investindo muito de suas atividades alocando emendas orçamentárias não somente visando à reeleição, mas também à projeção de sua imagem, almejando cargos extralegislativos, como prefeito ou governador de Estado. De fato, a consolidação de uma carreira parlamentar não estaria somente no esforço direcionado em evidenciar o compromisso com os representados de seu distrito, mas também a partir da mobilização de um grande investimento em campanhas eleitorais. Desse modo, Samuels aponta que os parlamentares que tentam alocar suas emendas visam, entre outros objetivos, a movimentar as atividades financeiras das empresas que investem em suas campanhas eleitorais. A relação seria favorável ao parlamentar, na medida em que o financiamento de campanha assegure retornos eleitorais para a manutenção do cargo ou até de campanhas para "cargos maiores".

Contrariamente à argumentação dos incentivos e comportamento individualista dos parlamentares, proveniente do sistema eleitoral de lista aberta e de suposta indisciplina partidária na arena legislativa, é destacado por determinados autores o debate de como as instituições políticas influenciam a governabilidade e a relação Executivo-Legislativo. Nesse âmbito, há de ser considerado, entre outros aspectos, que, desde a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, todos os presidentes eleitos foram capazes de construir

---

<sup>3</sup> Na tipologia criada por Ames (1995b), o parlamentar de votação concentrada/dominante seria aquele que concentra o seu voto em determinados municípios-chave; fragmentado-dominante aquele que obtém votação média em vários municípios; concentrado/compartilhado aquele com votação centralizada nos grandes centros urbanos do distrito; e fragmentado-compartilhado aquele que obteve votação baixa nos municípios, mas de maneira difusa por todo o círculo eleitoral.

coligações majoritárias no interior do Congresso Nacional (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; PEREIRA; MUELLER, 2003).

Dessa maneira, segundo Figueiredo e Limongi (1999), existe uma série de mecanismos de centralização decisória dentro do Congresso que levariam a um reforço da atuação partidária no Congresso Nacional. O comportamento individual dos parlamentares no Congresso seria constrangido a partir do desempenho das lideranças e das regras internas do Congresso Nacional, proporcionando aos próprios partidos políticos os remédios para os problemas de ação coletiva na arena legislativa. Consequentemente, o Presidente não só alcançaria um nível de sucesso na arena legislativa, mas também procuraria reduzir os custos de apoio do Legislativo. Seria delegado um papel pela legislação de projetos com temas econômicos e administrativos ao Executivo e de matérias com temas sociais no Legislativo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p.106).

Uma das questões importantes em relação às prerrogativas do Poder Executivo remete também ao controle da agenda da agenda do Legislativo. De acordo com Limongi e Figueiredo (2009), no caso brasileiro pós 1988 não existiria uma agenda dual, com o constante conflito entre Legislativo e Executivo na arena decisória, mas sim uma agenda da maioria, negociada. Os autores utilizam elementos de análise da execução de emendas orçamentárias, entre 1996 e 2001, para confirmar a compatibilidade das prioridades na relação Legislativo-Executivo. As agendas substantivas de políticas do Legislativo e Executivo seriam complementares, dado que, antes da aprovação do orçamento, há uma série de mecanismos de coordenação dos líderes partidários no Congresso Nacional na negociação com a Presidência da República. Não haveria, então, uma imposição da agenda do Executivo sobre o Legislativo, não obstante, os autores enfatizam a agenda da maioria constituída politicamente.

Em uma posição intermediária, Pereira e Mueller (2003) discorrem que o comportamento dos congressistas não estaria somente pautado na lógica da conexão eleitoral do “*one-arena model*”, nem somente nas regras institucionais do “*bring party back in*”. De fato, na arena eleitoral os partidos possuiriam um vínculo fraco com os eleitores, considerando a alta competição intra e interpartidária e as características próprias de um sistema federalista e multipartidário. Contudo, os partidos seriam fortes na arena legislativa, a partir das regras decisórias internas do Congresso Nacional.

Além da centralização dos processos de tomada de decisão, o sistema brasileiro também permitiria ao Executivo controlar a distribuição de recursos políticos e orçamentários. Devido à competência exclusiva de iniciar o orçamento, o Presidente da República

determinaria a aprovação de emendas orçamentárias individuais dos parlamentares. Nesse sentido, haveria uma premiação aos congressistas que votam de acordo com as preferências do Executivo, favorecendo os partidos da base governista.

Pereira e Mueller (2003) analisam também se a aprovação de emendas parlamentares seria determinante para os casos de reeleição dos parlamentares brasileiros. É confirmada a presença de conexão eleitoral, no sentido em que há uma preocupação dos legisladores com a aprovação de emendas que favoreçam a sua base eleitoral. Como referido, os parlamentares da base do governo conseguem uma maior aprovação de emendas, sendo algumas caracterizadas *pork-barrel*. Contudo, segundo os achados empíricos desses autores, o benefício do *claiming credit* não seria por si só capaz de reeleição, pois quanto maior o número de emendas individuais que o legislador aprovasse através da Lei de Orçamento Anual, mas que não fossem executadas pelo Executivo, menor seria a probabilidade de o congressista ser reeleito.

Araújo e Silva (2011) salientam as limitações presentes nos estudos legislativos em que os achados estariam sendo analisados somente a partir do orçamento. Os autores expõem que o comportamento dos parlamentares nas análises realizadas sobre o Congresso Nacional é frequentemente reduzido à apreciação e aprovação de emendas orçamentárias, não levando em conta as outras atividades parlamentares, sobretudo a própria produção de leis. Nesse sentido, defendem a necessidade de diferenciar a arena orçamentária da arena legislativa sobre a ótica da teoria distributivista, uma vez que cada arena possui uma forma própria de funcionamento.

A arena orçamentária compreende a destinação de recursos públicos, contando basicamente de três diplomas legais que regulam o planejamento e a separação de recursos entre a União, os estados e municípios, todos originados a partir de propostas do Executivo: Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). É através do PPA que são definidas as prioridades nacionais e regionais de um governo, tendo compromisso com as diretrizes, objetivos e metas de cada área de atuação da administração pública federal em relação às despesas de programas, por um período de quatro anos. A LDO, por sua vez, determina as principais metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente, possibilitando mudanças na legislação tributária e a definição da política de investimento das agências de fomento. Por último, a LOA dispõe sobre a programação dos gastos em cada área do governo federal, observadas as metas e prioridades contidas no PPA e a LDO. A LOA é também enviada e aprovada anualmente no Legislativo através da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO),

ressaltando que os parlamentares podem estabelecer alterações nas propostas encaminhadas pelo Executivo, notadamente mediante as chamadas “emendas orçamentárias”<sup>4</sup>.

Diferentemente da arena legislativa, a arena orçamentária concentra sua deliberação na CMO, sendo um ambiente altamente centralizado pelo Executivo que sempre inicia o ciclo de debate do orçamento. Nessa dinâmica, os congressistas podem apresentar emendas individuais, emendas por bancada regional, emendas por bancada estadual ou emendas por comissões permanentes, de forma direcionar gastos a unidades específicas de atuação. Pela lógica da conexão eleitoral, os parlamentares, que desejam produzir qualquer publicidade de sua imagem junto a seus distritos de origem, devem coordenar esforços em aprovar emendas durante a análise da LOA no Congresso Nacional.

No caso do processo legislativo brasileiro, as arenas orçamentária e legislativa em senso estrito não se misturam, por decorrência da própria Constituição Federal. Compreendendo a arena legislativa, qualquer parlamentar tem iniciativa a apresentar a matéria legislativa individualmente ou coletivamente, sem a necessidade de autorização do líder partidário ou de seus pares. Formalmente, não há custos ou restrições na iniciação de proposições de lei no Congresso Nacional, configurando o alto número de matérias apresentadas pelos parlamentares, com ressalvas de que uma fração muito reduzida desse volume é efetivamente apreciada ou, menos ainda, transformada em norma jurídica. Em ambas as Casas do Congresso Nacional, o cenário de deliberação é em plenário ou em comissões de mérito, gerando dispêndios para a aprovação diferenciados quando se compara com a CMO.

Entre outras dessemelhanças com a questão orçamentária, há limitações no conteúdo das normas criadas, na medida em que uma lei brasileira que dispõe sobre a execução de uma política pública não pode conter arranjos financeiros a serem executados, diferentemente do modelo norte-americano. Seguindo então a lógica do distributivismo, Araújo e Silva (2011, p. 22) salientam que a arena orçamentária conforma um espaço de melhor aproveitamento para os parlamentares que queiram beneficiar seus distritos, do que utilizar os dispositivos produzidos na arena legislativa em senso estrito.

Há também limitações constitucionais que impedem que sejam aprovadas leis federais que tenham impacto meramente regional, estadual ou municipal, já que uma matéria

---

<sup>4</sup> Para maior descrição do processo orçamentário, verificar art. 165 da Constituição Federal de 1988.

legislativa que teve origem no Congresso Nacional deve ter característica de norma geral<sup>5</sup>. Considerando as limitações ao favorecimento de uma determinada região, os parlamentares atuariam como intermediadores de grupos de interesse específicos, tais como ao atendimento de corporações – como, por exemplo, a categoria dos servidores públicos ou dos professores –, com possibilidade de empreender ganhos à sua imagem política. Sob o olhar da arena não-orçamentária, os parlamentares podem adotar estratégias que atendam a determinados setores, seja pelo enfoque benéfico a categorias profissionais – ou outras corporações – ou mesmo focando em leis que afetem reduzidos grupos de indivíduos<sup>6</sup> (ARAÚJO; SILVA, 2011, p. 23).

Além de incentivos econômicos de qualquer natureza provenientes de leis setorializadas, a presença de políticas distributivas na produção legislativa pode resultar em medidas que constituem também a concessão de anistia e direitos políticos a certos grupos, a regulamentação de classes profissionais e outras políticas orientadas a atender demandas específicas de alguns setores da sociedade. Há de se observar, contudo, que não há muitos estudos que compreendam um maior detalhamento das matérias legislativas debatidas ou aprovadas no Congresso Nacional.

### **2.3 A Produção Legislativa no Brasil**

Nos últimos anos, autores do campo dos estudos legislativos têm utilizado modelos de classificação de leis com diversos critérios (DI PALMA, 1976; TAYLOR-ROBINSON; DIAZ, 1999; CRISP *et alii*, 2004; LEMOS, 2001; AMORIM NETO; SANTOS, 2003; RICCI, 2002, 2003, 2006) para a análise do comportamento do legislativo de vários países. Esses critérios abarcam na avaliação do particularismo dos legisladores de modo identificar os níveis de impacto territorial que uma lei proporciona.

A classificação pode ser abordada de duas maneiras: pautada por critério binário, ou seja, identificar os efeitos de uma lei operacionalizados de modo geral/amplo ou de modo específico/reduzido; ou pautada por uma configuração de critérios mais abrangentes, buscando identificar o conteúdo das leis de forma mais apurada.

---

<sup>5</sup> O art. 24, § 1º, da Constituição de 1988 determina que “no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais”. Além disso, o art. 18 confere autonomia política para a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios.

<sup>6</sup> Os autores citam o PL nº 1.876/1999 sobre a nova lei florestal, em que, entre os dispositivos, constava a supressão da regra de preservação permanente de territórios acima de 1.800 metros, beneficiando somente alguns produtores do Estado de Santa Catarina que possuem atividade econômica nessas regiões.

Visto uma posição antagônica dos autores que explicam o Congresso Nacional a partir do comportamento individualizado dos parlamentares (AMES, 2003; MAINWARING, 1999) e os autores que explicam o Legislativo a partir da coordenação do processo decisório (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999), estudos sobre a produção legislativa vêm ganhando progressivamente projeção nos últimos anos, enfatizando o olhar sobre a arena legislativa no Brasil.

A produção de leis passa a ser testada partir da teoria distributivista e da lógica da conexão eleitoral, não somente na importação do modelo norte-americano, mas ressaltando características próprias do arranjo institucional brasileiro. Nesse sentido, são apresentadas análises que reforçam a articulação do conteúdo de lei com a direção de seu impacto territorial. São explicados brevemente três textos nesse âmbito, todos pautados por análise empírica quantitativa, salientando as suas principais concordâncias e concorrências.

Entre os autores, Lemos (2001) verifica se as matérias legislativas nas áreas de educação e saúde, apresentadas entre 1988 e 1994, seguiriam a lógica da teoria distributivista, isto é, adota-se a orientação da conexão eleitoral. A partir de uma classificação do escopo (concentradora ou difusa) e quanto à forma (regulação ou transferência)<sup>7</sup>, são testadas as hipóteses de produção legislativa no Congresso Nacional, orientadas também sob a perspectiva da afiliação partidária e da questão inter-regional.

Entre os resultados, a autora afirma que a maior parte das propostas apresentadas pelos parlamentares é de caráter difuso (59,61%), e a menor parte seria de cunho concentrado. Isso seria explicado a partir da interpretação das preferências dos eleitores: mesmo se o parlamentar não apresentasse propostas concentradoras, não haveria ameaça à sua reeleição, já que os eleitores de seu distrito não analisariam somente as benesses individuais diretas que obteriam por determinada norma jurídica. Lemos (2001, p. 576) explica que o eleitor avalia o parlamentar na qualidade de ser seu "ideal de representante", na medida em que as proposições de leis difusas, representando benefícios partilhados, possam ser mais significativas ao eleitor do que propostas de lei concentradas.

Além disso, a percepção do histórico de desempenho dos parlamentares não seria somente a única característica que determinaria sua reeleição, mas também é destacado o

---

<sup>7</sup> Lemos (2001, p. 571) explica a tipologia a partir de quatro possíveis combinações: a transferência concentrada de recursos compreende a transferência de recursos da União para indivíduos, empresas, grupos econômicos ou localidades; a regulação concentrada é aquela que dispõe sobre a regulação de grupos especiais; a transferência difusa de recursos dispõe sobre a transferência de recursos para proteção e segurança da população em geral; e a regulação difusa envolve regras gerais que regulam o conflito distributivo e a competição e participação políticas.

retrospecto de seu partido, as projeções de campanha do candidato e o próprio desinteresse do eleitor. Em relação à questão de afiliação partidária, Lemos (2001) identifica que parlamentares de diferentes partidos também procuram apresentar propostas de leis difusas, sendo constatado que os partidos com espectro políticos de esquerda apresentam, proporcionalmente, maior número de matérias concentradas. Ademais, Lemos discorre sobre as propostas apresentadas em cada região brasileira, afirmando ter encontrado menos propostas concentradoras apresentadas pelos parlamentares da região Nordeste e Norte em comparação às demais regiões, o que contraria o senso comum<sup>8</sup>.

Por último, Lemos questiona a relação Executivo-Legislativo, considerando haver um "déficit de legitimidade"<sup>9</sup>, a partir das prerrogativas exclusivas de o Executivo poder apresentar matérias legislativas relevantes. Nesse mesmo sentido, os parlamentares possuem barreiras constitucionais em relação à legislação no orçamento<sup>10</sup>, e também possuem dificuldade quanto à aprovação de matérias, evidenciada pelo baixo número de propostas de lei com origem no Legislativo que viraram normas jurídicas no período estudado pela autora (6,49%).

Pretendendo explorar o conteúdo de leis, Amorim Neto e Santos (2003) adotam uma classificação própria a partir da perspectiva do “Modelo do Segredo Ineficiente”. Com base na tipologia criada por Taylor-Robinson e Diaz (1999), o Executivo deteria amplos poderes na produção de leis, conseqüentemente os eleitores não conseguiriam diferenciar o impacto e a dimensão das leis formuladas no Legislativo. Isso seria determinante no comportamento paroquial dos parlamentares, dada uma menor presença de seus membros na formulação de leis difusas. Nesse aspecto, o “Modelo do Segredo do Ineficiente” pressupõe que o Executivo teria um protagonismo na formulação de matérias legislativas de ampla abrangência nacional, restando a produção de leis de impacto territorial mais concentrado aos parlamentares, tendo em vista a maximização de transferências para as suas clientelas eleitorais.

Os autores criaram um modelo de classificação dos projetos de lei em que definem *nível de agregação, efeitos e assuntos* para testar a produção legislativa no Brasil sob a

---

<sup>8</sup> Lemos (2001) evidencia também que as regiões Norte e Nordeste apresentaram menos propostas de lei que as demais regiões. É exposto que o resultado é estabelecido a partir do cálculo do IAL da região, isto é, a divisão do número de propostas pelo número de parlamentares da região. Conseqüentemente, o cálculo do IAL afetaria o número total de proposições concentradas por região.

<sup>9</sup> Lemos (2001) baseia-se no entendimento do Legislativo como o único dos Poderes efetivamente de representação popular, uma vez que a representação do Poder Judiciário seria nula e a do Executivo estaria restrita ao Presidente da República.

<sup>10</sup> Conforme visto, Araújo e Silva (2011) apontam maior probabilidade de se encontrar *pork* na arena orçamentária. Os autores também alertam para a disposição do cálculo entre a relação de sanção de propostas de lei de iniciativa do Legislativo e do Executivo, em que os próprios constrangimentos impostos ao Legislativo determinariam o seu baixo número de aprovação.



perspectiva paroquial. São analisados todos os projetos de lei com origem na Câmara dos Deputados que viraram norma jurídica entre 1985 e 1999, e todos os projetos apresentados pela mesma Casa no ano de 1995.

Entre outras hipóteses, é destacada a tipologia de Ames (1995b) em relação ao padrão espacial de distribuição de votos dos parlamentares. Nesse sentido, os parlamentares que possuem votação de tipo dominante ou concentrado seriam responsáveis por apresentar projetos de lei paroquiais, uma vez que pretendem atender ao seu eleitorado. É destacado também que os deputados da oposição, isto é, aqueles que não possuem laços com a base aliada do governo, não assumiriam uma agenda necessariamente paroquial, já que necessitam apresentar uma posição política mais ampla aos eleitores.

Entre os resultados, os autores destacam que tanto o conteúdo da maioria das leis (66,5%) que tiveram origem na Câmara dos Deputados, quanto os projetos de lei apresentados em 1995 (72,4%), seguem a abrangência nacional ao invés de âmbito paroquial. Isto é, os parlamentares visam produzir leis de alcance da população em geral, não tendo a visão orientada a distribuir benefícios concentrados territorialmente. No entanto, os autores indicam que, comparativamente, os deputados de distribuição de votação dominante tendem a elaborar menos propostas de abrangência nacional do que deputados com distribuição de votação dispersa. Com relação ao perfil dos proponentes, os deputados da oposição frente ao governo tenderiam a apresentar mais projetos de lei de âmbito nacional, uma vez que é destacado o papel de serem "patrocinadores de temas", promovendo ideias do seu plano de governo aos eleitores em um eventual contexto eleitoral que a oposição assumira o governo<sup>11</sup>.

É destacado, ainda, que o conteúdo das matérias legislativas possui grande orientação na temática social (48% para projetos de lei sancionados e 57,1% para projetos de lei apresentados). Contudo, os autores alertam que tais projetos não tenderiam a constituir "programas de políticas públicas de largo alcance", não promovendo mudanças substanciais, ou, segundo Amorim Neto e Santos (2003, p. 673), não intentam modificar "o *status quo* em áreas relevantes como macroeconomia ou políticas fiscais e tributárias". Nesse aspecto, ainda é reservado um papel predominante ao Poder Executivo na questão legislativa que, segundo os autores, concentraria os poderes da agenda<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Esse é um achado importante, já que dialoga com os resultados de Lemos (2001) em relação aos partidos de orientação política de esquerda serem os detentores de um maior número de propostas de lei concentradas. Contudo, é importante ressaltar que, além de análise de matérias que tramitaram em períodos e em Casas diferentes, Amorim Neto e Santos (2003) e Lemos (2001) não oferecem, respectivamente, uma definição para classificar "partido de oposição" e "partido de esquerda".

<sup>12</sup> Apesar de Amorim Neto e Santos (2003) concordarem com Lemos (2001) em relação aos constrangimentos das barreiras constitucionais na produção legislativa na ordem fiscal e orçamentária no Congresso Nacional, a

Partindo do estudo de Di Palma (1977) sobre a legislação e os partidos políticos italianos, Ricci (2003) observa o conteúdo das leis através das categorias *generalidade* (dimensão do impacto), *efeitos* (tipo de efeito previsto) e *impacto territorial* (dimensão física do impacto) para avaliar se os projetos de lei sancionados, com a iniciativa do Legislativo brasileiro, apresentariam conteúdo paroquial. Para o estudo, foram analisados os projetos de lei sancionados, vetados integralmente e rejeitados entre 1991 e 2002, com origem na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

Da mesma forma que Araújo e Silva (2011), Ricci ressalta o descuido dos estudos legislativos em relação à análise de matérias oriundas do Senado Federal. Observando que há diferenças pertinentes em relação à Câmara dos Deputados, é também apurado um distinto desempenho nas duas Casas, na medida em que o Senado Federal atuaria como Casa revisora, além de conduzir o trâmite de suas propostas de maneira autorreguladora<sup>13</sup>.

Pautado na configuração eleitoral, Ricci (2003, p. 703) também argumenta que, ao se aumentar o número de eleitores em um círculo eleitoral, diminui-se o contato concentrado destes com seus representantes, dada uma menor probabilidade de influência dos parlamentares que atuam em distritos com um grande eleitorado. Além do problema referente à dimensão do conjunto de eleitores, também seriam notadas menores possibilidades de concentração de privilégios particulares em distritos maiores e mais populosos. Há então de se supor a hipótese que distritos com maior magnitude distrital (M) possibilitem uma menor expectativa de paroquialismo na produção legislativa, contando que os parlamentares que operem nesses distritos detêm menos estímulos para investir os seus recursos políticos em projetos concentrados<sup>14</sup>.

Segundo Ricci (2003, p. 725), também teríamos que nos ater ao fato de que nem toda matéria legislativa apresentada necessariamente deve ser tomada como um esforço dos seus autores em transformá-la em norma jurídica. Muitos políticos simplesmente utilizam de seus encargos parlamentares na confecção de projetos de lei com o objetivo de mera divulgação pessoal. Essas matérias legislativas são definidas como “propostas-bandeiras”, isto é, matérias legislativas que retratam um contexto singular, ou até inconstitucional, para estabelecer o debate sobre determinado tema. Isso caracteriza também um direcionamento meramente

---

proposta de controle de agenda, conforme visto, é um dos pressupostos a serem questionados por Limongi e Figueiredo (2009), que sinalizam, pelo menos sob o ponto de vista da arena orçamentária, uma agenda de maioria negociada entre Executivo-Legislativo.

<sup>13</sup> Autorregulação no sentido de que a própria Casa arquivaria as matérias legislativas antes de elas serem despachadas à Câmara dos Deputados.

<sup>14</sup> Ricci (2003) esclarece que a associação entre o aumento do número de eleitores ao aumento da magnitude distrital (M) seria válida para o exemplo do sistema eleitoral brasileiro, mas não necessariamente em relação aos outros países.

simbólico da iniciativa de alguns parlamentares, em que, mesmo que seus projetos nunca sejam sancionados ou até mesmo efetivamente deliberados no Congresso Nacional, as “propostas-bandeiras” seriam um instrumento importante na comunicação com os eleitores<sup>15</sup>.

Entre os resultados, expõe que 66,2% das leis sancionadas são de categoria geral/secional, seguindo uma *proxy* semelhante à classificação para os projetos de lei que foram vetados integralmente (63,2%) e rejeitados na tramitação do Congresso Nacional (60,6%). Além de caráter difuso, as leis geradas também não estariam voltadas ao benefício de distritos com baixa magnitude, isto é, estados brasileiros que elegem um menor número de deputados. Isso poderia ser explicado pela organização parlamentar, que seguiria a orientação de demandas de conteúdo geral, eliminando eventuais particularismos que os incentivos eleitorais estimulassem.

Através da análise convergente dos autores (AMORIM NETO; SANTOS, 2003; LEMOS, 2001; RICCI, 2003) sobre o conteúdo das leis sancionadas, é possível avaliar um padrão da aplicação de uma legislação difusa frente a análise distributivista na produção legislativa brasileira. Há de se supor, contudo, que o recorte temporal das pesquisas apresentadas tenha correspondido a um período de agenda específico do Legislativo. Na sequência, será exposta a metodologia aplicada. Assim, nessa pesquisa são retomados os modelos classificatórios de Amorim Neto e Santos (2003) e de Ricci (2003), com o objetivo de replicar as tipologias adotadas às legislaturas posteriores, verificando também as correspondências entre os critérios que indicam uma lei ser ou não paroquial.

---

<sup>15</sup> Apesar de Ricci (2003) não ter encontrado qualquer correspondência entre propostas nacionais ou paroquiais entre partidos da situação ou oposição, a existência de “propostas-bandeiras” poderia estar relacionada à estratégia de partidos de oposição, explicada por Amorim Neto e Santos (2003), em que os parlamentares apresentariam propostas de nível nacional com objetivo de dialogar com o eleitor.

### 3. METODOLOGIA

#### 3.1 Comentários Gerais

Esse trabalho adota a metodologia quantitativa para identificar as matérias legislativas de origem na Câmara dos Deputados e Senado Federal, e baseia-se na abordagem qualitativa para analisar a existência ou não de paroquialismo. Para o recorte temporal, são selecionadas as 52ª (2003-2006) e 53ª Legislaturas (2007-2010), levando em conta que esse período ainda não foi mapeado integralmente por estudos sobre o conteúdo da produção legislativa. A ideia é verificar, por intermédio dos resultados obtidos pelos autores citados no capítulo anterior (AMORIM NETO; SANTOS, 2003; RICCI, 2003), o que mudou no cenário da produção legislativa.

Para o levantamento dos dados referentes aos projetos de lei apresentados nessas legislaturas, foram utilizados como fonte de pesquisa: o Corpi – Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação; o Cedi – Centro de Documentação e Informação; o Sileg – Sistema de Informação Legislativa da Câmara dos Deputados; e o Sicon – Sistema de Informações do Congresso Nacional.

Constatam-se ressalvas a trabalhos que utilizam abordagem quantitativa, sugerindo cautela no tratamento de possíveis interpretações em relação às preferências dos parlamentares. Nesse caso, a totalidade de variáveis colhidas não consegue captar toda a diversidade na elaboração de leis devido à própria complexidade do processo decisório. Trata-se então de uma análise exploratória dos dados obtidos no Congresso Nacional.

Entre outras matérias legislativas, optou-se pela utilização de projetos de leis, pois através dessas matérias são formalizadas importantes iniciativas do Poder Legislativo. Nesses projetos, há deliberação de propostas em prol das mais diversas demandas da sociedade, indicando também que essas matérias podem alterar procedimentos institucionais que afetam as regiões ou o país como um todo.

Nesta pesquisa, adota-se a classificação dos projetos de lei através dos modelos de Amorim Neto e Santos (2003) e Ricci (2003), utilizados em diferentes momentos na análise. Não estaria entrando no mérito de indicar, de maneira concorrente, qual tipologia seria mais consistente para a classificação das matérias, mas se adotam os dois modelos como tipologias complementares tendo em vista o exame da legislação.

### 3.2 Classificação de Leis – Amorim Neto e Santos

Com a extensa cobertura de projetos de lei nesse período, utiliza-se o modelo de Amorim Neto e Santos como base para a análise dos 6.933 projetos apresentados na Câmara dos Deputados na 53ª Legislatura. Como referido, a partir da tipologia adaptada do trabalho de Tylor-Robinson e Diaz (1999), o modelo é composto pela divisão das categorias dos projetos em nível de agregação, efeitos e assuntos.

O objeto de escala foi baseado na leitura da ementa e das palavras-chaves identificadas na indexação do projeto. Como alertam Amorim Neto e Santos (2003, p. 667), há limitações na tipologia em que alguns determinados projetos seriam sujeitos a mais de uma possibilidade de classificação. Nesse sentido, foi considerado com base no tópico mais importante nos avulsos e na justificação das matérias.

Resume-se a seguir o nível de agregação das propostas legislativas, aplicado na análise a partir da definição de Amorim Neto e Santos (2003, p. 666)<sup>16</sup>:

- **Agregação individual:** afetam essencialmente um ou poucos indivíduos. Como exemplos, podem-se citar a concessão de pensões especiais a viúvas de ex-presidentes e anistias ou reintegração a determinados ex-servidores de um referido período. Também remetem a matérias honoríficas que dispõem sobre a denominação de pontes, trechos rodoviários, aeroportos, escolas técnicas etc<sup>17</sup>.
- **Agregação local:** afetam um ou número reduzido de municípios, mas não a totalidade dos municípios de um estado, região ou país. Entre os exemplos, destacam-se a concessão de terrenos da União a municípios, a inclusão de município em área de preservação ambiental, a alteração da Lei nº 5.917/1973 (Plano Nacional de Viação) quando afeta poucos municípios, a autorização para o Poder Executivo criar de Zonas de Processamento de Exportação (ZPE) e a criação de áreas de livre comércio.
- **Agregação regional:** afetam principalmente alguns estados ou também uma região. Alguns exemplos são a definição de reservas florestais, a atuação de bancos de desenvolvimento regionais, a alteração de fusos horários, a autorização para o Poder Executivo criar de companhias de desenvolvimento regionais e a criação de universidades federais.

---

<sup>16</sup> Para mais exemplos, consulte o Apêndice A.

<sup>17</sup> Na classificação original de Taylor-Robinson e Diaz (1999, p. 617), as proposições legislativas honoríficas são estabelecidas pela agregação nacional, ou como as autoras referem: "*National [...] bills that commemorate a specific person or event, or establish a holiday*".

- **Agregação setorial:** têm atuação em um determinado setor da economia e também criam normas referentes a uma determinada atividade profissional. São propostas que tratam da regulamentação do exercício de profissões, alterações nas condições de conselhos nesse âmbito congregações e grupos associados bem definidos que não possuem atividades limitadas a uma localidade.
- **Agregação nacional:** afetam todos os grupos de cidadãos, regiões, estados e municípios. Não necessariamente em todos os casos, mas em sua generalidade, podem incluir a proteção de direitos fundamentais, alterações no Código Penal, Estatuto da Criança e Adolescente, Consolidação das Leis do Trabalho, Código de Processo Civil etc.

Quanto à classificação dos efeitos dos projetos de lei, aplicou-se a seguinte diferenciação:

- **Efeito benéfico:** concedem benefícios a indivíduos, prefeituras, regiões, grupos sociais ou ao país como um todo. Entre os exemplos, podem-se citar a criação de bens públicos, as garantias trabalhistas, a ampliação de direitos, incentivos de qualquer natureza etc.
- **Efeito onerante:** impõem ônus financeiros ou regulatórios. Dispõem sobre a criação de taxas adicionais, a destituição de direitos de entidades ou indivíduos e as medidas regulatórias que ampliem deveres e custos para o mercado.
- **Efeito misto:** matérias legislativas que, ao mesmo tempo, beneficiam alguns setores e oneram outros. São medidas que tenham, no curto prazo, efeitos ruins para um grupo, por um lado, e bons para outro grupo. Como exemplo, podem ser citados os projetos que proveem preservação a uma bacia hidrográfica, gerando efeitos ecológicos benéficos, mas impondo custos a agricultores e indústrias locais.
- **Efeito neutro:** comemoram um acontecimento específico, marcam feriados, criam selos ou prestam homenagens a indivíduos. São medidas que não permitem definir o setor beneficiado ou o prejudicado com a alteração da legislação. Podem também tratar de poderes que já estão sob as jurisdições dos respectivos órgãos ou ministérios.

Por fim, é exposta a classificação dos projetos quanto aos assuntos temáticos, sempre com base em Amorim Neto e Santos (2003):

- **Leis sociais:** referem-se à ampliação de direitos sociais básicos definidos por serviços públicos, política educacional, saúde pública, serviços sociais, direito do trabalho, Código de Defesa do Consumidor, previdência social, assistência judiciária e política habitacional. Abrangem também os projetos que regulamentam profissões, direitos sociais que concedem benefícios aos portadores de deficiência, aposentados, seguro-desemprego, proteção ao menor e que asseguram direitos às mulheres.
- **Leis administrativas:** referem-se a normas da Administração Pública em senso estrito, como a criação, extinção, estruturação e atribuições de cargos de órgãos públicos, a definição de competência, composição e funcionamento de órgãos governamentais e alterações nos dispositivos da Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações). Também estão inclusas propostas que dispõem sobre doações e alienações de bens imóveis da União (racionalização da administração federal e reforma patrimonial) e estabelecem normas para a realização de concursos públicos.
- **Leis econômicas:** regulam atividades econômicas em diferentes áreas da indústria, comércio e sistema financeiro. Dispõem sobre alterações no salário mínimo, impostos, concessão de subsídios, isenções e benefícios fiscais, repartição de receitas entre unidades da Federação, direito financeiro, política monetária, política tarifária, crédito fundiário, inclusão de vias na relação descritiva do Plano Nacional de Viação, autorização para o Poder Executivo criar de áreas de livre comércio e criação de Zonas de Processamento de Exportação.
- **Leis ecológicas:** referem-se às leis que englobam as questões relacionadas ao meio ambiente, bem como a regulação de atividades que previnem a produção de resíduos, incentivo à sustentabilidade ambiental de diversos setores, suspensão de desmatamentos e queimadas, e também leis que dizem respeito ao Plano Nacional de Mudanças Climáticas e demais programas ambientais.
- **Leis cultural-científica-tecnológicas:** referem-se ao desenvolvimento científico, tecnológico e cultural do país. Tratam do exercício de atividades religiosas, de desenvolvimento de pesquisas e de atividades artísticas, e elaboram critérios para programação de emissoras de radiodifusão. Instituem prêmios de incentivo educacional, incluem disciplinas nos currículos de estabelecimentos de ensino e autorizam o Poder Executivo a criar universidades e escolas técnicas federais.
- **Leis políticas:** referem-se à organização dos poderes, sistema eleitoral e partidário. Promovem alterações no Código Eleitoral, na Lei Orgânica dos Partidos Políticos, na

organização dos poderes e em suas funções. Além disso, estão inclusas propostas que concedem anistia e direitos políticos.

- **Leis honoríficas:** referem-se às leis de homenagens que dão nomes a monumentos, edifícios, trechos rodoviários, aeroportos e escolas técnicas, dispõem sobre a inscrição de nomes no Livro dos Heróis da Pátria e a concessão de títulos de patronos ou patronas. Estabelecem a criação de datas comemorativas, envolvendo o estabelecimento de dia nacional de segmentos profissionais, de instâncias culturais, de figuras religiosas etc. É importante diferenciar os projetos que tratam de homenagens com as leis que tratam de temas ligados às leis cultural-científica-tecnológicas. São aqui considerados honoríficos os projetos que concedem títulos de capital simbólica a municípios e as que estão relacionadas ao reconhecimento de bens, de natureza material ou imaterial, ao patrimônio cultural brasileiro.
- **Leis orçamentárias:** referem-se às leis que compreendem a execução orçamentária federal que regulam ou revogam a elaboração do orçamento, contidos nos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais.

### 3.2 Classificação de Leis – Ricci

A partir de uma classificação mais compacta, é utilizada a tipologia de Ricci (2003), para verificar o conteúdo dos projetos de lei sancionados, dos que foram vetados totalmente pelo Presidente da República e dos que foram rejeitados pelo Congresso Nacional, salientando que, entre esses projetos, também são verificados, mediante esse modelo, os originados no Senado Federal.

Primeiramente, espera-se analisar essencialmente o *output* dos projetos de lei apresentados entre 2003 e 2010<sup>18</sup>, comparando o conteúdo das proposições legislativas do Congresso Nacional que viraram norma jurídica. Em seguida, busca-se verificar o conteúdo dos projetos de lei vetados integralmente e os que foram rejeitados<sup>19</sup> para identificar, respectivamente, o atrito entre as prioridades na relação do Executivo-Legislativo e entre os próprios legisladores no Congresso Nacional.

Considera-se que a análise de projetos vetados e rejeitados pode ser uma importante fonte aqui para não nos direcionar a um viés de que somente aquilo que é sancionado seja determinante na tramitação de proposições no Congresso Nacional. Isto é, presumimos,

<sup>18</sup> Os dados são atualizados até setembro de 2014.

<sup>19</sup> Para verificar os critérios para os projetos de lei que foram arquivados por rejeição, consulte o Anexo A.



dentro da perspectiva do processo legislativo, que o veto e a rejeição sejam instâncias que remetam à existência de deliberação, centralização de negociações e articulação política entre os parlamentares.

Para o modelo de Ricci (2003, p. 706), a generalidade (número de indivíduos afetados) de um projeto de lei é somada ao critério da dimensão territorial (concentração/dispersão), sendo importante aqui para analisar o predomínio de projetos sob o ponto de vista da análise distributiva, na medida em que é identificada a distribuição de benefícios e custos da legislação. Dessa maneira, a tipologia é simplificada da seguinte forma<sup>20</sup>:

1. **Leis gerais/secionais de impacto nacional:** legislação voltada a todos os indivíduos da nação, ou também a uma categoria ampla, diversificada e abrangente em todo o país.
2. **Leis microssecionais de impacto nacional:** legislação voltada a grupos específicos e unidades organizacionais presentes em território nacional. Uma ponderação com a classificação de Amorim Neto e Santos (2003) é que essa categoria abrange projetos de lei de conteúdo semelhante às proposições de agregação setorial, sendo citados exemplos como regulamentação de categorias profissionais, grupos associados etc.
3. **Leis microssecionais de impacto local (paroquial):** afetam grupos específicos concentrados em um território.
4. **Leis individuais de impacto local (paroquial):** afetam um reduzido número de indivíduos ou um grupo limitado.
5. **Leis simbólicas (fora da discussão do paroquialismo):** leis não necessariamente tangíveis, possuindo relativa importância na atuação de seu impacto. Comparativamente a Amorim Neto e Santos (2003), a categoria é representada por todas as proposições de lei com assunto honorífico, incluindo as matérias que dispõem sobre tombamento de patrimônios, reconhecimento de bens imateriais, manifestações culturais e concessão de títulos de capitais simbólicas.

A seguir serão expostos os principais achados da pesquisa, ressaltando os valores quantitativos de cada conteúdo de lei. A partir desses resultados, será construída uma análise das principais mudanças com relação aos períodos avaliados pelos autores citados.

---

<sup>20</sup> Para conferir exemplos na classificação entre as categorias, consulte o Apêndice B.

## 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

### 4.1 Comentários Gerais

Neste capítulo são discutidos os principais achados da pesquisa, explorando também o conteúdo dos projetos de lei das duas legislaturas em foco, e o que seria determinante no processo decisório do Congresso Nacional para a sanção de determinadas matérias.

Em um primeiro momento, os dados da Tabela 1 mostram que houve significativo aumento proporcional de projetos sancionados de conteúdo simbólico. A disposição de coleta dos projetos também oferecem sinais que os projetos de lei simbólicos possuem uma maior prontidão na apreciação. Visto que os projetos analisados possuem data de apresentação e sanção específica, evidencia-se recorrer que, ao estreitar o período de aprovação das matérias legislativas, as leis simbólicas sobressaem em relação às demais, possuindo mais chances de aprovação na mesma legislatura na qual foram apresentadas.

Entre os achados, observa-se também que esses projetos possuíram pouca resistência entre os parlamentares durante a deliberação do Congresso Nacional, constatado o baixo valor de rejeição desse conteúdo. Deve ser ressaltado que os projetos de lei considerados mais controversos em regra demandam mais tempo para aprovação, admitindo que o número de projetos de lei simbólicos aprovados (263 projetos, totalizando 49,44% de todos os sancionados) possa estar enviesando os resultados gerais, no sentido de reduzir proporcionalmente o número dos demais conteúdos observados<sup>21</sup>.

Apesar de que não seja o objetivo deste estudo averiguar qual a categoria de lei é “aprovada de forma mais rápida” no Congresso Nacional, o recorte entre apresentação e sanção é inserido aqui para a identificação e o contexto de um período específico, ou, em outras palavras, qual o *output* legislativo dos parlamentares que apresentaram proposições nas duas legislaturas estudadas?

Outra observação é que a disposição de leis que tratam de conteúdo microssecional de impacto nacional cresceu em relação aos projetos de lei de conteúdo geral e seccional. Mesmo que o número de projetos de lei sancionados de conteúdo microssecionais de impacto nacional (11,84%) tenha se mantido constante em relação à análise do período de Ricci (11,6% entre 1991 e 2002), comparativamente configura um acréscimo significativo se compararmos com

---

<sup>21</sup> Será discutido o papel das leis simbólicas na próxima seção.

as leis gerais e seccionais (estas representam 66,2% no período analisado por Ricci e somente 34,21% no período deste trabalho).

Não entrando no mérito de uma análise minuciosa das motivações gerais das preferências dos parlamentares, são apresentados na seção 4.4 alguns dos possíveis incentivos para o aumento de leis setorializadas no período, destacando o registro formal de grupos suprapartidários e as novas formas de representação de demandas de amplos grupos da sociedade.

Em relação à dinâmica da relação entre Executivo e Legislativo, os vetos integrais podem confirmar essa tendência crescente de leis que tratam de leis setoriais. O alto número de vetos (40,58%) significa aqui também extrair a informação de que muitos desses projetos de lei têm avançando em sua tramitação no Congresso Nacional.

**Tabela 1**  
**Número de Propostas Finalizadas no Congresso Nacional por Conteúdo e Tipo**  
**(2003-2010)\***

<b>Conteúdo</b>	<b>Projetos sancionados</b>	<b>Projetos Vetados Totalmente</b>	<b>Projetos Rejeitados</b>	<b>Total</b>
Geral/seccional	182 (34,21%)	24 (34,78%)	857 (54,66%)	1.063 (49,01%)
Microseccional de impacto nacional	63 (11,84%)	28 (40,58%)	287 (18,3%)	378 (17,43%)
Microseccional de impacto local e individual	24 (4,51%)	8 (11,59%)	345 (22%)	377 (17,38%)
Simbólico	263 (49,44%)	9 (13,04%)	79 (5,04%)	351 (16,18%)
<b>Total</b>	<b>532</b> <b>(100%)</b>	<b>69</b> <b>(100%)</b>	<b>1.568</b> <b>(100%)</b>	<b>2.169</b> <b>(100%)</b>

Fonte: elaboração própria, com base em dados do Congresso Nacional.

\* Tabela criada a partir do modelo Ricci (2003, p. 709).

Uma situação oposta é verificada se tomarmos as leis microseccionais de impacto local e as leis individuais, ambas consideradas na discussão como leis paroquiais. Somando aqui os projetos de lei sancionados, os projetos vetados totalmente e os projetos de lei rejeitados que possuem esse conteúdo, 91,51% (345 do total de 377) dessas matérias encontram-se na lista de rejeitadas durante a tramitação no Congresso Nacional.

Pode ser dito que o próprio Legislativo possui um processo de autorregulação desses projetos, destacando também o baixo número de vetos presidenciais obtidos durante o

período. Isto é, os parlamentares teriam se articulado de maneira a barrar a parte majoritária desses projetos antes que fossem remetidos à sanção.

É levado em consideração que é particularmente interessante aos proponentes dessas medidas que esse tipo de conteúdo seja aprovado, principalmente se a legislação abarcar benefícios ao próprio distrito eleitoral dos parlamentares envolvidos na deliberação desses projetos. Contudo, os números ressaltam que possivelmente esse tipo de lei possui altos custos na sua operação entre os próprios parlamentares. Mesmo que o número de rejeitados seja determinante no constrangimento de muitos projetos de lei de conteúdo geral e seccional (80,62% do total foram rejeitados entre o total de sancionados e vetados) e dos projetos microseccionais de impacto nacional (75,92% do total são de rejeitados), os projetos de lei paroquiais sobressaem também pela baixa expectativa de aprovação durante o período.

O que o recuo de leis paroquiais e o aumento de leis microseccionais nacionais podem dizer? Não seria o caso de criar prognósticos com relação às preferências dos parlamentares, mas uma das suposições cabíveis seria o distanciamento dos projetos de lei que tratam de localidades para projetos que tratam de interesses de grupos específicos.

Pelas próprias barreiras impostas pela condução de uma legislação paroquial (considerada territorialmente), os parlamentares disponibilizaram de outras ferramentas que os exponham como representantes de segmentos específicos da sociedade. A estratégia é particularmente atraente para os legisladores que buscam consolidar carreiras mediante a defesa de agendas próprias, não necessariamente condicionadas somente aos distritos, mas a extensos grupos contidos no âmbito nacional.

## **4.2 O Aumento das Leis Simbólicas**

A primeira observação pertinente aos resultados encontrados é em relação ao aumento quantitativo de leis que dispõem sobre conteúdo simbólico, de modo que quase a metade (49,44%) de toda a legislação ordinária avaliada com origem no Legislativo entre os anos de 2003 e 2010 são leis que tratam de homenagens ou possuem efeitos simbólicos. Comparando com o período analisado por Ricci (2003), é de considerar que a disposição dessas leis tenha variado de maneira expressiva, já que, entre 1991 e 2002, o autor verificou que somente 13,6% do total de projetos de lei sancionados seriam simbólicos.

A alteração é significativa, mas não necessariamente determinante para supor mudanças somente das preferências dos legisladores em relação ao que é ou não aprovado, mas também dos aspectos formais que determinam o que pode ou não ser aprovado. Entre os

motivos que confirmam esse acréscimo de projetos de lei honoríficos, identifica-se a revogação da Súmula de Jurisprudência nº 3 pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR) da Câmara dos Deputados em 1998.

Cabe explicar que, com amparo no art. 62, parágrafo único, inciso IX, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD)<sup>22</sup>, foram editadas quatro súmulas de jurisprudência pela CCJR da Câmara dos Deputados em 1º de dezembro de 1994:

- Súmula nº 1, a) "Projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência, que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional"; b) "Projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que dispõe sobre a criação de estabelecimento de ensino é inconstitucional";
- Súmula nº 2: "Projeto de lei que declara de utilidade pública associação, sociedade, entidade, fundação ou instituição é inconstitucional e injurídico";
- Súmula nº 3: "Projeto de lei que dá denominação a rodovia ou logradouro público é inconstitucional e injurídico".
- Súmula nº 4: "Projeto de lei que institui dia nacional de determinada classe profissional é injurídico".

A respeito da disposição da injuridicidade de projetos de lei por tais súmulas, Oliveira (2014, p. 67) discorre:

A eventual injuridicidade da proposição pode ser aferida também por meio do instituto da prejudicialidade. O art. 163, II, considera prejudicada a discussão ou a votação de qualquer projeto semelhante a outro considerado inconstitucional de acordo com o parecer da CCJ, o que acarretará o arquivamento da proposição (art. 164, § 4º). Nesse caso, uma referência importante para a verificação da prejudicialidade é a Súmula de Jurisprudência da CCJ, elaborada com base no art. 62, parágrafo único, IX, do Regimento Interno.

Entre as razões que fundamentavam a Súmula nº 3, Raad (2005) salienta o amparo do art. 61, § 1º, inciso II, da Constituição Federal de 1988, que discorre sobre a criação, estruturação e atribuição dos Ministérios e órgãos da administração pública de iniciativa

---

<sup>22</sup> Art. 62 do RICD: O Presidente da Câmara ou de Comissão, de ofício ou mediante provocação de qualquer Deputado, declarará prejudicada matéria pendente de deliberação:

*Parágrafo único.* Incluem-se nos serviços de secretaria:

[...] IX – a organização de súmula da jurisprudência dominante da Comissão, quanto aos assuntos mais relevantes, sob orientação de seu Presidente; [...].

privativa do Presidente da República<sup>23</sup>; e também justifica a fundamentação da súmula pelo art. 164, § 1º e inciso II, do RICD, que pondera sobre a decisão de prejudicialidade pelas presidências da Câmara ou da comissão em casos de matérias já prejudicadas<sup>24</sup>.

Nesse cenário, a prejudicialidade do recorrente número de propostas legislativas honoríficas em tramitação era justificada, visto que os Projetos de Lei nº 3.068/1992, 3.870/1993, 1.475/1991, 2.655/1992, 3.357/1992 e 541/1991, que tratavam de denominação de logradouros públicos, já tinham sido declarados prejudicados pela presidência da CCJR.

Raad (2005) também argumenta a justificativa da súmula mediante a aceção do art. 2º da Constituição, que "define a independência entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário." As leis de iniciativa dos parlamentares que dispõem da denominação de bens públicos administrado por outra competência, que não o Legislativo, violariam constitucionalmente a harmonia e independência entre os Poderes. Como referência, Raad cita projetos de lei que atribuem denominação a bens públicos administrados pelo Poder Executivo, como a denominação de ruas e praças municipais, e pelo Poder Judiciário, como a denominação de edifícios-sede de fóruns.

Contudo, a Súmula de Jurisprudência nº 3 foi revogada pela CCJR, em 10 de julho de 1998, devido a uma nova interpretação do art. 2º da Lei nº 6.682, de 27 de agosto de 1979<sup>25</sup>. Foi determinado que a lei que "autoriza a designação de homenagem póstuma de pessoas ilustres" estaria recepcionada pela Constituição Federal de 1988, não sendo injurídicas ou inconstitucionais as normas que tratam de homenagens específicas.

Há de se observar, entretanto, que alguns projetos de lei que dispunham sobre denominação de bens públicos foram aprovados mesmo no período de validade da referida súmula, pela apreciação desses projetos em plenário, por meio de pedidos de urgência. Entre as exceções específicas desse período, destaca-se o Projeto de Lei nº 4.439/1998, sancionado

<sup>23</sup> Art. 61 da CF/88: A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

[...] II – disponham sobre:

[...] e) criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública.

<sup>24</sup> Art. 164 do RICD: O Presidente da Câmara ou de Comissão, de ofício ou mediante provocação de qualquer Deputado, declarará prejudicada matéria pendente de deliberação:

[...] II – em virtude de prejudicamento pelo Plenário ou Comissão, em outra deliberação.

§ 1º Em qualquer caso, a declaração de prejudicialidade será feita perante a Câmara ou Comissão, sendo o despacho publicado no Diário do Congresso Nacional [...].

<sup>25</sup> Lei nº 6.682/1979: "Dispõe sobre a denominação de vias e estações terminais do Plano Nacional de Viação, e dá outras providências".

[...] art. 2º Mediante lei especial, e observada a regra estabelecidas no artigo anterior, uma estação terminal, obra-de-arte ou trecho de via poderá ter, supletivamente, a designação de um fato histórico ou de nome de pessoa falecida que haja prestado relevante serviço à Nação ou à Humanidade.

um mês antes da revogação da Súmula nº 3, que "denomina Aeroporto Internacional Deputado Luís Eduardo Magalhães, o aeroporto internacional da cidade de Salvador, estado da Bahia"<sup>26</sup>.

Vale ressaltar a importância da data de edição e revogação da Súmula nº 3, pois se evidencia que, entre dezembro de 1994 e julho de 1998, houve reduzido número de projetos de lei honoríficos aprovados. Diante disso, compreende-se o baixo número dessas matérias nos estudos de Amorim Neto e Santos (2003) e Ricci (2003), porquanto estes autores analisam projetos de lei sancionados, respectivamente, entre 1985-1999 e 1991-2002.

Não somente constituído diferenças entre os aspectos formais da aprovação das leis, é ressaltado o problema de como interpretar os efeitos das leis simbólicas nesse cenário pós-revogação da Súmula nº 3.

Ricci (2002, 2003, 2006) analisa as abordagens que pretendem classificar o conteúdo de proposições de leis. Conforme visto, foram submetidas dimensões classificatórias em formato de *continuum* a respeito da generalidade de uma lei – geral, seccional, microseccional e individual. Já as leis simbólicas estariam em uma classificação à parte da discussão elaborada em seu estudo, na medida em que tais leis possuiriam "relevância praticamente nula" (RICCI, 2003, p. 708). Ou seja, tais leis não seriam determinantes para se analisar conexão eleitoral e o sucesso eleitoral do parlamentar que as propõe, inviabilizando enquadrá-las na teoria distributiva.

Na sua exposição, Ricci (2006) explica que o voto pessoal seria fundamentado a partir de o congressista conseguir gerar benefícios concretos ao distrito, conforme o eleitor – como indivíduo racional – seja capaz também de identificar e mensurar o desempenho político de seu representante. O dilema dos parlamentares que atuam por *pork-barrel* não seria somente evidente na incidência dos custos e benefícios que uma política pode prover em seu distrito eleitoral, mas também na própria percepção dos diferentes grupos de eleitores em relação à condução dos benefícios dessa política. Nesse sentido, Ricci (2006) aponta que tanto as leis que disponham sobre a concessão de nacionalidade, ou de pensão a um número limitado de indivíduos, quanto as propostas de lei simbólicas, não seriam suficientes para proporcionar interlocução do congressista, que as propõe, com o seu eleitorado.

Apesar da incontroversa característica de política distributivista, por conferir recursos a um grupo previsto, as leis que discorrem de anistia e pensão atuariam de modo a atribuir

---

<sup>26</sup> Salientam-se também os Projetos de Lei de nº 1.203/1991, 6.030/1990 e 4.437/1994, de iniciativa da Câmara dos Deputados e o Projeto de Lei nº 978/1995, de iniciativa do Executivo, todos sancionados durante o período de validade da Súmula nº 3.

benefícios tão concentrados e individualizados, que não corresponderiam à percepção do “eleitorado mediano dentro do distrito”. Já as políticas simbólicas não seriam suficientemente explicativas para caracterizar o voto pessoal, por tais políticas fornecerem benefícios não necessariamente tangíveis aos eleitores, na medida em que a disposição de um recurso não material – como a denominação algum bem público – assuma uma posição preferencial indefinida no imaginário dos eleitores de um distrito eleitoral. Ricci (2006) propõe que as políticas simbólicas devem ser então limitadas em uma análise desenvolvida a partir da lógica da conexão eleitoral, pois tais políticas não seriam condição cabível para estabelecer retornos eleitorais ao parlamentar. Em relação às propostas simbólicas, Ricci (2006, p. 101) expõe:

Uma consideração à parte sobre as propostas simbólicas. Trata-se de normas que têm um mero impacto simbólico sobre a comunidade nacional – como a instituição de um feriado – ou – mudando o nome de uma estrada ou praça em uma cidade. Apesar de ser correto afirmar que a política e as relações entre os atores se fortalecem em virtude, também, dos vínculos simbólicos, sabemos que o verdadeiro desafio deste trabalho é, entre outros, encontrar algumas evidências para a suposta tese da conexão eleitoral. Nesse sentido, acredito que apenas os benefícios reais e não os simbólicos podem dar saliência explicativa a esta tese. Afinal, como se explicaria uma lógica do voto baseada na troca de benefícios e votos e que se fundamenta na mera atribuição de políticas simbólicas, isto é, que não levam a nenhum incremento do bem-estar do eleitor? Portanto, assim como para as propostas de concessão de aposentadoria e nacionalidades, as propostas de tipos simbólico serão excluídas da análise.

Contudo, observando o substancial aumento de aprovações de projetos de lei simbólicos com iniciativa no Legislativo, verificado empiricamente por esta pesquisa, há de se considerar que os parlamentares estão gastando tempo e energia na confecção de leis que, aparentemente, não vão gerar políticas concretas ou render benefícios eleitorais. Além da baixa resistência da apreciação dessas matérias possivelmente corrobore para uma maior iniciação dessas medidas, principalmente após a revogação da Súmula nº 3, deve ser verificado qual a função dessas se forem aprovadas – o que os proponentes ganhariam com os projetos desse tipo de conteúdo que viraram lei?

Com isso, podem ser colocadas duas hipóteses:

- Hipótese 1: *Verificada a revogação da Súmula de Jurisprudência nº 3 e uma maior facilidade na aprovação, os parlamentares estariam apresentando mais projetos de lei que tratam de homenagens do que no período de validade da súmula.*



- Hipótese 2: *Os projetos de lei que tratam de homenagens possuem conteúdo limitado a poucos indivíduos, sendo pouco importantes para o contexto nacional.*

A posição de Ricci (2003, 2006) aqui também é pertinente em relação ao que devemos considerar o caráter simbólico de uma proposição de lei a partir da definição de “propostas-bandeiras”, em que muitas vezes os parlamentares não necessariamente apresentariam projetos de leis com o objetivo que estes virem lei, mas que representem o seu posicionamento político. Mesmo que tais propostas legislativas não sejam apreciadas ou de fato deliberadas no Congresso Nacional, os congressistas as apresentariam para manter o diálogo com os eleitores em relação ao que deve ser debatido.

Contudo, conforme exposto, o eleitor estaria disposto a avaliar somente aquilo que é tangível, aferindo que as matérias legislativas que “são prometidas, mas não cumpridas” haveria uma condição de efeitos semelhantes aos das leis simbólicas, em que não seria suficiente para estabelecer conexão com a teoria distributiva. À medida que Ricci (2006, p. 29) apresenta questionamentos ao contexto da avaliação da conexão eleitoral, considera que a mera apresentação de um projeto de lei por um parlamentar não seria condição única para garantir a aproximação com os eleitores. As preferências eleitorais não estariam somente pautadas na iniciação dos projetos, mas ligadas aos resultados concretos de uma lei sancionada.

Em especial, Ricci (2006) endossa críticas ao estudo de Crisp *et alii* (2004), no qual os autores, analisando o Congresso de seis democracias latino-americanas<sup>27</sup>, propõem verificar o interesse dos parlamentares a partir essencialmente da proposição de leis. Segundo os autores, a iniciativa de uma lei pode ser explorada como uma das maneiras que os legisladores poderiam utilizar para garantir apoio do seu eleitorado, seja por iniciação de leis setorizadas – os “*targetable bills*”, voltadas a um público limitado dentro de seu distrito – ou projetos de lei mais difusos.

Não caberia aqui entrarmos no mérito se a iniciação de leis afeta ou não a percepção do eleitor, mas verificar qual o conteúdo de lei apresentado pelos parlamentares mediante suas preferências. Como o modelo empreendido por Ricci (2003) prioriza projetos de lei que tenham tido um destino final – seja na sanção, rejeição ou veto integral – a análise ficaria aqui limitada por não abranger todas as matérias legislativas apresentadas. Considerando as

---

<sup>27</sup> Os autores verificam a iniciação da legislação nos Congressos da Argentina, Chile, Colômbia, Costa Rica, Honduras e Venezuela.

hipóteses levantadas acima, é utilizada então a classificação de Amorim Neto e Santos (2003) para avaliar o conteúdo das proposições legislativas de forma mais abrangente. Além de esses autores verificarem as propostas que viraram norma jurídica, também examinam os projetos de lei apresentados no período de validade da Súmula nº 3, em 1995.

Nessa perspectiva, para aferir o aumento das leis honoríficas<sup>28</sup>, são averiguados todos os projetos de lei apresentados pelos deputados da 53ª Legislatura, compreendido entre o ano de 2007 e 2010<sup>29</sup>, de maneira que são oferecidos os dados dispostos nas Tabelas 2, 3 e 4. Ressalte-se que aqui não se trata de restringir toda a análise do Congresso Nacional na Câmara dos Deputados, mas comprometendo também em um contexto complementar com os resultados encontrados com o método de classificação de Ricci (2003).

**Tabela 2**  
**Nível de Agregação da Produção**  
**Legislativa na Câmara dos Deputados.**  
**Projetos de Lei Apresentados na 53ª Legislatura (2007-2010)\***

Nível	N	%
Individual	207	2,99
Local	231	3,33
Regional	178	2,57
Setorial	1.930	27,84
Nacional	4.387	63,28
<b>Total</b>	<b>6.933</b>	<b>100</b>

Fonte: elaboração própria, com base em dados da Câmara dos Deputados.

\* Tabela criada a partir do modelo Amorim Neto e Santos (2003, p. 674).

**Tabela 3**  
**Efeito dos Projetos Propostos na**  
**Câmara dos Deputados na 53ª Legislatura (2007-2010)**

Efeito	N	%
Benéfico	3.993	57,59
Onerante	383	5,52
Misto	2.040	29,42
Neutro	517	7,46
<b>Total</b>	<b>6.933</b>	<b>100</b>

Fonte: elaboração própria, com base em dados da Câmara dos Deputados.

<sup>28</sup> Cabe lembrar que há uma proximidade entre as classificações de Amorim Neto e Santos (2003) e Ricci (2003) no que concernem às leis que tratam de homenagens.

<sup>29</sup> Nesse prisma, não foram analisados os dados dos projetos de lei apresentados na 52ª, pelo volume de esforço empírico envolvido.

**Tabela 4**  
**Assuntos dos Projetos Propostos**  
**na Câmara dos Deputados na 53ª Legislatura (2007-2010)**

Assunto	N	%
Administrativo	455	6,56
Econômico	1.244	17,94
Honorífico	414	5,97
Orçamentário	4	0,06
Político	207	2,99
Social	4.053	58,46
Cultural-Científico-Tecnológico	277	4
Ecológico	279	4,02
<b>Total</b>	<b>6.933</b>	<b>100</b>

Fonte: elaboração própria, com base em dados da Câmara dos Deputados.

Como explicado, um cuidado relevante empreendido na classificação de Amorim Neto e Santos (2003) é a separação do impacto territorial com o tema proposto. De fato, as leis que têm agregação nacional, por exemplo, podem tratar de qualquer um dos assuntos classificados pelos autores. Isso possibilita identificar a direção dos temas dos projetos de lei dentro do escopo do impacto territorial causado pela legislação.

Entre os achados do estudo de Amorim Neto e Santos (2003), os deputados apresentaram 35 projetos de lei honoríficos no ano de 1995, o que proporcionalmente confere um valor aproximado de 2,7% do total de projetos iniciados, comparando com os demais temas avaliados. Entre os anos de 2007 e 2010, os deputados apresentaram 414 projetos de lei honoríficos, o que atribui proporcionalmente um valor de 5,97% em relação ao total dos outros temas. Verifica-se um aumento relevante, confirmando a Hipótese 1, mas é importante perceber que o percentual continua baixo se considerado o conjunto de proposições, e deve ser comparado com o apresentado na Tabela 1, na qual se vê que, dos projetos de autoria parlamentar sancionados, 49,44% tem conteúdo honorífico.

A apresentação de mais leis honoríficas não representou alteração na disposição geral da preferência dos deputados em iniciar proposições de leis com tema social, de modo que os dados do período analisado nesta pesquisa compreendam valores proporcionalmente semelhantes (58,46%) aos projetos de lei sociais constatados no ano de 1995 (57,1%).

O tema social não é preponderante somente neste estudo. Analisando comissões, Pereira e Mueller (2000) constataam que, entre 1995 e 1998, considerando o total de projetos

de lei iniciados pelo Legislativo que foram sancionados, 56,02% possuem temas social ou político. Entre as justificativas, é considerado o painel da delegação de tarefas entre o Legislativo e Executivo, sendo este último responsável por leis que tratam essencialmente de assuntos econômicos. De forma similar, considerando a disposição de "áreas de legislação", resultados semelhantes são percebidos por Figueiredo e Limongi (1999), que constatarem que a gestão macroeconômica é predominante na agenda do Executivo, enquanto novamente é explorado o tema social pelos parlamentares<sup>30</sup>.

O que isso necessariamente explicaria, segundo os dados das Tabelas 2, 3 e 4? Estaríamos aqui inclinados a afirmar que os parlamentares podem antecipar preferências a um tema que exprima uma maior propensão de ser levado à sanção. Projetos de lei de abrangência nacional, efeito benéfico e com o tema social abarcariam um repertório que envolva as funções encarregadas aos parlamentares. Ressaltando que o Poder Executivo tenha ferramentas que condicionem um perfil de legislação mais focado em assuntos econômicos, ficaria aqui evidenciado que a atribuição do Legislativo, segundo as leis apresentadas, não seria concorrente ao Presidente, mas compreenderia demandas próprias. Vê-se que os valores de projetos de lei paroquiais (locais e regionais) e setoriais percorreram caminhos diferentes na iniciativa dos parlamentares: enquanto as proposições de leis setoriais identificadas nesta pesquisa aumentaram significativamente (27,84%) em relação ao ano de 1995 (17,7%), as proposições de lei paroquiais (5,9% somando as locais e regionais) foram iniciadas com uma menor frequência em relação ao ano de 1995 (6,4%).

Contudo, é observada uma situação diferente ao se analisar o *output* legislativo desses projetos de lei apresentados. Confrontando os resultados classificatórios de Amorim Neto para os projetos de lei sancionados entre 2007 e 2010, os dados das Tabelas 5, 6 e 7 mostram que tanto o nível de agregação, quanto os efeitos e assuntos, não seguem necessariamente uma mesma *proxy* em relação aos projetos de lei apresentados. A baixa resistência de projetos que dispõem de homenagens é confirmada ao identificar que 58,01% dos projetos de lei sancionados são de tema honorífico, ante o valor de 5,97% destes que, conforme visto, são propostos. Isso demonstra que nesse período, o *output* legislativo de projetos de lei honoríficos na Câmara dos Deputados compreendeu uma dimensão que "desequilibrou" a proporção do conteúdo dos demais temas.

---

<sup>30</sup> Figueiredo e Limongi (1999) constatarem que, entre 1989 e 1998, dos 262 projetos de lei iniciados pelo Legislativo enviados à sanção, 148 (56,48%) foram de tema social.

**Tabela 5**  
**Nível de Agregação da Produção Legislativa**  
**na Câmara dos Deputados (2007-2010)**

Nível	N	%
Individual	52	28,73
Local	12	6,63
Regional	3	1,66
Setorial	44	24,31
Nacional	70	38,67
<b>Total</b>	<b>181</b>	<b>100</b>

Fonte: elaboração própria, com base em dados da Câmara dos Deputados.

**Tabela 6**  
**Efeitos da Produção Legislativa**  
**na Câmara dos Deputados (2007-2010)**

Efeito	N	%
Benéfico	47	25,97
Onerante	3	1,66
Misto	24	13,26
Neutro	107	59,12
<b>Total</b>	<b>181</b>	<b>100</b>

Fonte: elaboração própria, com base em dados da Câmara dos Deputados.

**Tabela 7**  
**Assuntos da Produção Legislativa na Câmara dos Deputados**  
**analisando sem os projetos honoríficos (2007-2010)**

Assunto	N	%	Excluindo honoríficos (%)
Administrativo	8	4,42	10,53
Econômico	9	4,97	11,84
Honorífico	105	58,01	-
Orçamentário	0	0	0
Político	3	1,66	3,95
Social	49	27,07	64,47
Cultural-Científico-Tecnológico	3	1,66	3,95
Ecológico	4	2,21	5,26
<b>Total</b>	<b>181</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: elaboração própria, com base em dados da Câmara dos Deputados.

Ao se ponderar esse desequilíbrio, nota-se que, ao se excluirmos os projetos de lei honoríficos na Tabela 7, o tema social novamente é realçado como o preponderante. De maneira análoga, o conteúdo do que é apresentado e o que é sancionado permaneceria proporcionalmente nivelado, preservando o entendimento de que o Legislativo, assim como o Executivo, possui uma estratégia de legislação própria, sendo o primeiro voltado, sobretudo, às questões sociais.

Entretanto, de maneira a dar continuidade à discussão iniciada, não seria suficiente a exclusão dos projetos honoríficos e assegurar importância somente aos demais temas tratados. Decerto, as proposições honoríficas possuíram pouca oposição no decorrer da apreciação do Congresso Nacional, porém, disponibilizado um cuidado à parte em relação a este conteúdo, é testada a Hipótese 2, à medida que se decompõe o nível de agregação dos projetos sancionados honoríficos e não-honoríficos na Tabela 8.

Em se tratando de leis não-honoríficas, os projetos de lei paroquiais são reduzidos consideravelmente de maneira que a totalidade das leis criadas possuem nível de abrangência nacional ou setorial. A predominância da legislação de nível nacional (71,05%) confirma que, em se tratando de “leis relevantes”, os deputados priorizam a produção de leis difusas. O aumento do número de leis setoriais (26,32%) confirmaria, juntamente com os números da Tabela 1, que houve uma maior projeção desse tipo de lei durante o período.

**Tabela 8**  
**Projetos de lei honoríficos sancionados**  
**com origem na Câmara dos Deputados (2007-2010)**

Nível	Somente honoríficos	Somente honoríficos (%)	Não-honoríficos	Não-honoríficos (%)
Individual	52	49,52	0	0
Local	12	11,43	0	0
Regional	1	0,95	2	2,63
Setorial	24	22,86	20	26,32
Nacional	16	15,24	54	71,05
<b>Total</b>	<b>105</b>	<b>100</b>	<b>76</b>	<b>100</b>

Fonte: elaboração própria, com base em dados da Câmara dos Deputados.

Já para os honoríficos poderia ser criado aqui um perfil próprio mediante o nível de agregação: leis honoríficas de nível de agregação individual seriam especialmente aquelas que tratam de denominação de bens públicos e inscrição de indivíduos no "Livro dos Heróis da Pátria"; todas as doze leis de agregação local tratam de concessão de título de "Capital

Nacional" a determinado município<sup>31</sup>; para as demais leis, de nível de agregação setorial e nacional, seriam essencialmente iniciativas voltadas à criação de datas comemorativas, incidindo inclusive para classes profissionais<sup>32</sup>.

Não caberia aqui resgatar a conexão eleitoral para medidas que conferem uma menor ou maior abrangência, mas, conforme levantado na Hipótese 2, muitas tratam de homenagens *post mortem* a indivíduos. Conquanto, ao se decompor todas as honoríficas, vê-se que um número não desprezível delas trata de outros formatos de homenagens, de maneira que gere diferente impacto para municípios, classes profissionais ou a nação como um todo.

Acentua-se que não se rejeitaria a possibilidade de utilização do expediente simbólico como aproximação ou na manutenção de diálogo de determinados setores com os parlamentares que os defendem. Como muitos desses projetos são sancionados na mesma legislatura em que são propostos, uma das possíveis aplicações desse conteúdo de lei seria o contato dos parlamentares, no curto prazo, com o público homenageado. A duração do trâmite legislativo para produzir resultados concretos parece importar nesse sentido.

Em outro sentido, a aprovação de honoríficos pode resultar também de comunicação entre os próprios parlamentares, sendo definidos os temas que defendem. Analisando a produção legislativa de deputados estaduais, Tomio (2011) enfatiza que o “processo extenso de produção de leis de baixo efeito distributivo e honoríficas, pelo qual os legisladores jogam autonomamente, com resultados muito mais dependentes da barganha intraparlamentar”.

Para verificar o formato de apreciação dos projetos sancionados na próxima seção, resgata-se o papel desempenhado pelas comissões, explorando também a condução das análises distributiva e informacional que as comissões podem proporcionar.

### **4.3 A Apreciação pelas Comissões Parlamentares**

As comissões parlamentares são caracterizadas por dividirem os trabalhos dos parlamentares em subgrupos durante uma legislatura. Essa divisão propicia uma análise mais

---

<sup>31</sup> Embora ainda se desconheçam os efeitos gerados desse tipo de lei, segundo os pareceres dos relatores, a concessão de título de Capital Nacional consiste em outorgar uma homenagem cívica a municípios que se “destacam excepcionalmente em determinada área”.

<sup>32</sup> Voltando à aplicação das súmulas de jurisprudência da CCJR, é destacado também que, apesar das leis sancionadas pós-edição das súmulas sofrerem grandes limitações durante a tramitação, os dados mostram que as relatorias da CCJC pouco seguiram a orientação das demais súmulas ainda em validade durante o período analisado. Um forte indício disso seria a constante aprovação de projetos de lei que instituem dia nacional de determinada classe profissional ou de alguns projetos lei autorizativos, expressamente considerados injurídicos e inconstitucionais mediante, respectivamente, as Súmulas nº 4 e 1. Em 2001, a Súmula de Recomendações foi editada pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, podendo ser conferidas no Anexo C.

minuciosa de temas que remetem a uma área política específica. O recorte estabelece o monopólio das comissões em relação à apreciação de matérias de determinado tema, de forma que confere a “decisão quanto ao destino das matérias sob sua jurisdição poder ser detida de forma unilateral” (LIMONGI, 1994).

Não é negado que as comissões prestam importante papel na agenda do Legislativo brasileiro, mas esse papel é frequentemente associado a limitações inerentes à tramitação de proposições legislativas, visto que o desempenho delegado às comissões não pode ser contrário aos interesses do Executivo, além de possuírem base institucional fraca (PEREIRA; MUELLER, 2000).

Como explicado anteriormente, as análises distributivista e informacional são utilizadas para explicar o comportamento de parlamentares em comissões norte-americanas, considerando que a divisão interna das áreas temáticas permite verificar o grau do comportamento dos seus membros no cenário de produção das leis. Conforme ressaltado por Pereira e Mueller (2000), a análise das comissões norte-americanas são baseadas nas versões distributivista e informacional. Para a versão informacional, há uma assimetria de informação no Legislativo de modo que as comissões sejam responsáveis pela especialização e garantam ganhos informacionais ao plenário. Já para a versão distributivista, as comissões seriam responsáveis por estabelecer motivações para trocas entre seus membros, em que as comissões seriam estabelecidas como arenas de ganhos e perdas, viabilizando o atendimento das demandas dos distritos eleitorais de cada membro.

Já no Brasil, as comissões possuem importância na instrução do processo legislativo, mas não são tão protagonistas quanto às comissões norte-americanas. Pereira e Mueller (2000) enfatizam também que os instrumentos institucionais contemplam uma posição privilegiada do Poder Executivo em relação à produção legislativa. A iniciação de matérias legislativas exclusivas por Medidas Provisórias, a retirada de proposições das comissões através dos pedidos de urgência, a influência da escolha dos presidentes e relatores das comissões e a possibilidade de criação de comissões especiais estão entre as medidas pelas quais o Executivo centraliza o processo político no Congresso Nacional, de forma que se atribua uma maior fragilidade às comissões brasileiras em comparação às norte-americanas.

Dispondo dos 532 projetos de lei sancionados entre apreciações de comissão e plenário, verifica-se, de maneira abreviada, a análise concorrencial entre as teorias distributiva e informacional. A respeito dessa configuração, deve-se ressaltar novamente a presença das leis simbólicas na discussão da produção legislativa. Sob o ponto de vista da teoria distributivista, podemos criar a hipótese de que as comissões exerceriam uma maior



apreciação dos projetos de benefícios específicos mais concentrados, no caso aqui referido, os projetos microsseccionais de impacto concentrado e os individuais. Os resultados em questão podem ser interpretados em dois momentos.

Primeiramente, considerando a análise de projetos de leis simbólicos, as comissões corresponderiam a um ambiente em que projetos considerados menos controversos tramitariam com maior uma maior facilidade. As comissões seriam instâncias nas quais os parlamentares exercem uma maior prontidão para aprovar matérias simbólicas. De fato, 76,04% de todos os projetos de lei simbólicos sancionados no período obtiveram aprovação por poder conclusivo nas comissões das duas Casas<sup>33</sup>.

Nesse sentido, é importante destacar a participação das comissões na produção legislativa de modo que 60,71% (323 proposições) do total dos 532 projetos de lei que viraram norma jurídica são aprovadas por decisão conclusiva das comissões antes de serem enviados à sanção do Presidente, e, como também observados na Tabela 10, somente 24,77% (oitenta proposições) desse total referem-se a projetos de lei de conteúdo geral/secional.

**Tabela 9**  
**Conteúdo das Leis do Congresso Nacional**  
**em relação à apreciação de plenário (2003-2010)**

<b>Conteúdo</b>	<b>Plenário</b>	<b>Plenário (em %)</b>	<b>Plenário sem simbólicos (em %)</b>
Geral/secional	102	48,80	69,86
Micro de impacto amplo	32	15,31	21,92
Micro de impacto concentrado	9	4,31	6,16
Individual	3	1,44	2,05
Simbólico	63	30,14	-
<b>Total</b>	<b>209</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: elaboração própria, com base em dados do Congresso Nacional.

<sup>33</sup> No Senado Federal denomina-se poder terminativo para definir as matérias que são aprovadas antes de passar pelo plenário da Casa, e não poder conclusivo.

**Tabela 10**  
**Conteúdo das Leis do Congresso Nacional**  
**em relação à apreciação de comissão (2003-2010)<sup>34</sup>**

<b>Conteúdo</b>	<b>Comissão</b>	<b>Comissão (em %)</b>	<b>Comissão sem simbólicos (em %)</b>
Geral/secional	80	24,77	65,04
Micro de impacto amplo	31	9,60	25,20
Micro de impacto concentrado	10	3,10	8,13
Individual	2	0,62	1,63
Simbólico	200	61,92	-
<b>Total</b>	<b>323</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: elaboração própria, com base em dados do Congresso Nacional.

No segundo momento, extraindo as leis simbólicas da discussão por serem normas que não apresentam um efeito tangível aos seus beneficiados, as comissões não seriam ambientes de produção necessariamente paroquial. Analisando a composição das leis sem as simbólicas, o número de projetos apreciados pelo poder conclusivo das comissões é reduzido de tal forma perder a proeminência de aprovações em relação aos plenários (45,72% em relação ao total dos 269 projetos de lei não-simbólicos sancionados). Isso por si só reduz a importância das comissões tanto para a análise distributiva quanto a informacional. Porém, os dados demonstram que a produção legislativa seguiu uma *proxy* semelhante em relação aos demais conteúdos apreciados no plenário ou em comissões. Observando que no período referido teve uma tendência mínima para projetos microseccionais de impacto concentrado e projetos individuais serem aprovados tanto em comissões (9,76%) quanto em plenário (8,21%), é indicado que as comissões brasileiras não apresentariam necessariamente instrumentos que aproximassem da análise distributivista.

Tanto os projetos apreciados pelo plenário quanto os projetos sujeitos à apreciação das comissões seguiriam um mesmo padrão na composição dos conteúdos, sendo predominantes as leis de conteúdo geral e seccional. Argumenta-se então que as comissões atuariam como arenas preliminares de discussão, em que tanto os projetos de lei complexos ou os menos controversos podem ser aprovados por decisão conclusiva da comissão das Casas. Se um projeto de lei não for apreciado em comissões, os debates são estendidos para o Colégio de Líderes ou a sala de negociação do governo, definindo se as matérias passam para égide do

<sup>34</sup> Para verificar os critérios de apreciação, consultar o Anexo B.

Somente foram considerados apreciados pela comissão os projetos que obtiveram aprovação por decisão conclusiva das duas Casas.

plenário. Decerto, as emendas substitutivas globais de plenário são frequentemente baseadas em textos produzidos nas próprias comissões, oferecendo argumentos que o plenário seria, em grande parte, uma arena de confirmação de debates que já ocorreram nas comissões<sup>35</sup>.

Essa última constatação permite aproximação com a teoria informacional. As comissões parlamentares não seriam somente arenas concorrenciais dos parlamentares em busca de especialização individual, mas, considerando a própria divisão temática, também propiciariam ganhos informacionais na tramitação de matérias em campos especializados, sendo os conteúdos deliberados preservados em plenário. Apesar do baixo número de trabalhos que efetivamente verificam a produção legislativa a partir das comissões, outros autores também constataam esse resultado.

Ricci e Lemos (2004) analisaram a Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados (CAPR) a partir das teorias distributivista e informacional. Conforme o tipo de parecer, o tempo de tramitação e a questão partidária, os dados confirmam que a especialização e a busca por *expertise* explicariam a questão da permanência dos parlamentares nas comissões. Já para testar a existência de uma teoria distributivista, os autores observam se o “reduto eleitoral” influenciaria uma participação mais ativa dos parlamentares para obter espaço nas comissões temáticas. Destaca-se aqui a utilização das comissões como instrumentos de organização com objetivo da maximização de ganhos eleitorais em que a formatação das comissões proporcionasse trocas de favores dos membros (*logrolling*). Contudo, observando também os membros de comissões a partir do desempenho eleitoral em municípios rurais, os autores concluem que os parlamentares optaram por priorizar leis com efeitos mais difusos do que propostas de lei de impacto local, mesmo em uma comissão de mérito – a CAPR – que supostamente ensejasse discussão de questões territoriais.

Comparando com as comissões norte-americanas, necessita-se de uma importante cautela quanto às análises informacional e distributivista. Para o caso brasileiro, o ganho informacional de comissões é verificado a partir da urgência ou não do projeto, de modo que quando não há regime de urgência, o caráter informativo da comissão cresce e quando há urgência o debate volta às instâncias de plenário. Contrariamente ao modelo norte-americano, as comissões brasileiras não possuem prerrogativas que impeçam que as matérias sejam encaminhadas ao plenário se houver pedido de urgência do Executivo em conjunto com os líderes partidários.

---

<sup>35</sup> Não examinados especificamente por esse trabalho, uma vez que são necessários testes específicos que orientem a tramitação de matérias nesse sentido.

Uma das questões que deve ser ressaltadas para a análise da versão distributivista no caso brasileiro seria da menor capacidade de as comissões constituírem preferências<sup>36</sup>, de modo que a disposição das trocas proporcione um maior respaldo político do que o trabalho da legislação entre os membros das comissões. Contudo, no Brasil, há carência de estudos que enfatizem o alto grau de rotatividade de membros em comissões temáticas. Evidentemente, alguns parlamentares possuem a opção de adotar carreiras longas, através da especialização em determinada comissão permanente no Congresso Federal, mas não se sabe o porquê das preferências por parte dos parlamentares que adotam estratégias de progressivas trocas entre comissões.

Outra ponderação é que as comissões norte-americanas são estudadas em um contexto em que o Congresso possui pouca renovação e com eleições em período mais curto para a Câmara baixa, a cada dois anos. Isso favoreceria, respectivamente, a aplicação das teorias informacional e distributiva, na medida em que carreiras longas induzem maior especialização (*seniority*) e uma maior constância das campanhas eleitorais tende a aproximar os legisladores dos representados de seu distrito.

Por certo, a alta renovação de cadeiras parlamentares entre as legislaturas brasileiras proporcionam uma inconstância ainda maior na concorrência das comissões. Enquanto que o Congresso dos Estados Unidos houve uma renovação de 17,24% e 12%, respectivamente, para *House of Representatives* e *Senate* entre o 113<sup>th</sup> (2013-2014) e o 112<sup>th</sup> (2011-2012) *Congress*, considerando a entrada de membros que foram eleitos pela primeira vez, na condição de “*freshmen*” (MANNING; PETERSEN, 2013), no Brasil, a Câmara dos Deputados teve uma renovação de 43,5% nas eleições gerais de 2014 para compor a 55<sup>a</sup> Legislatura (2015-2018). Além disso, 38,6% dos deputados eleitos nunca exerceram mandato na Casa.

Conforme referido, ainda são incipientes trabalhos que discorram sobre a tramitação de matérias legislativas nas comissões brasileiras. A verificação do conteúdo das leis não é motivo *per si* para que seja considerada esta ou aquela teoria predominante na discussão, mas fornece indicação de adaptação dos modelos em um cenário de preponderância dos projetos simbólicos.

Com restrições e concentração do processo pelo Poder Executivo, os projetos de lei simbólicos podem significar extensões de temas ligados na agenda particular de cada

---

<sup>36</sup> Destacando que o formato de preferências das comissões brasileiras possui limitações inerentes, de forma que, mesmo com alta rotatividade, haja controle da indicação das presidências das comissões por parte das lideranças partidárias.

parlamentar. Nesse sentido, as comissões não seriam reduzidas somente a instâncias para a especialização ou ambientes para negociação de ganhos e perdas, mas conjuntamente utilizadas como instrumentos que facilitam o patrocínio de temas defendidos por parlamentares.

De fato, as comissões têm aprovado muitos dos projetos simbólicos por decisão conclusiva, seja pela baixa rejeição a estes temas na deliberação das comissões, seja pelo aumento de interesse da apreciação dessas medidas pelos seus preponentes. Cabe em seguida avaliar o papel desempenhado pelas frentes parlamentares nesse processo, e o que poderia se inferir dessa argumentação.

#### **4.4 O Papel das Frentes Parlamentares**

Constatado o aumento de leis que tratam de temas envolvidos com demandas setoriais, seja no formato de leis que tratam de homenagens de uma unidade organizacional identificada no contexto nacional, ou na regulação de determinada classe profissional, explora-se aqui o papel desempenhado pelas frentes parlamentares no Congresso Nacional. É importante citar que a representação de setores ficou mais acessível aos parlamentares, de modo que tenham mais recursos para assumir posição de porta-vozes de demandas de setores próprios formalmente constituídos nas frentes.

As frentes parlamentares são grupos suprapartidários que têm iniciativa para a deliberação de temas específicos próprios que podem ser encaminhados à agenda do Congresso Nacional. O art. 2º do ato da Mesa da Câmara dos Deputados nº 69/2005 determina que, para registrar uma associação suprapartidária, necessita-se de um terço de signatários da composição total da Casa ou, no caso de frentes mistas, do Congresso Nacional<sup>37</sup>.

Visto o Congresso centralizado em torno dos partidos e uma alta coesão interna dos partidos, as frentes atuariam também de forma garantir mais autonomia aos parlamentares que pretendem discutir assuntos específicos, que não são adotados nas agendas de seus partidos. Coradini (2010) explica que as frentes não seriam necessariamente resultado de uma fragilidade partidária, mas sim de relações do parlamentar e a representação de grupos de

---

<sup>37</sup> Ato da Mesa nº 69/2005: Cria o registro de Frentes Parlamentares na Câmara dos Deputados.

[...] Art. 2º Para os efeitos deste Ato, considera-se Frente Parlamentar a associação suprapartidária de pelo menos um terço de membros do Poder Legislativo Federal, destinada a promover o aprimoramento da legislação federal sobre determinado setor da sociedade.

[...] Art. 5º As atividades das Frentes Parlamentares registradas na forma deste Ato serão amplamente divulgadas pela TV Câmara, Rádio Câmara, Jornal da Câmara e na página da Câmara dos Deputados na Internet.

interesses específicos ou, em suas palavras, “engajamento associativo ou sindical prévio (dos parlamentares) e com o conjunto de indicadores relativos à posição no espaço social”. As frentes parlamentares estão relacionadas à aproximação do parlamentar com os grupos de interesse, seja pelo compartilhamento ideológico de um tema, seja pela defesa de interesses econômicos de setores determinados, ou ainda o acompanhamento da causa corporativista de determinada classe.

As frentes permitem que os parlamentares busquem a *expertise* temática, conforme o avanço das discussões também permita aos membros das frentes a mediação com as demandas de seus grupos de interesse. Nesse sentido, as frentes podem exercer função de representação especializada de diversos setores organizados, tais como a Frente Parlamentar do Cooperativismo (Frencoop), a Frente Parlamentar em Defesa da Regulamentação de Profissões do Congresso Nacional e outras frentes que estão relacionadas à defesa de setores corporativistas. A dinâmica de organização das frentes também permite criar mecanismo de representação política regional, como a Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Estados do Nordeste, a Frente Parlamentar em Defesa da Amazônia e do seu Povo, a Frente Parlamentar de Estudos para o Desenvolvimento Sustentável da Bacia do Rio Doce etc.

Ademais, as frentes podem estar relacionadas à representação de políticas públicas específicas, de modo a constituir espaços de especialização que são condicionados pela coordenação de lideranças próprias, que, assim como as lideranças partidárias, representam uma posição definida sobre determinada discussão no Congresso Nacional. Como exemplo em que as figuras das lideranças de frentes foram determinantes, pode-se citar a tramitação dos projetos de lei que resultaram na Nova Lei Florestal (Lei nº 12.651/2012), em que o debate dividiu-se entre a Frente Parlamentar Ambientalista e a Frente Parlamentar da Agropecuária<sup>38</sup>, muito mais do que entre as lideranças partidárias. Os partidos mostram problemas de coordenação interna neste processo legislativo (ARAÚJO; TESTA; SILVA, 2014, p.18).

Desses debates, são inseridas novas possibilidades de articulação entre os legisladores. Além das lideranças, surge o problema de coordenação entre os membros das frentes. Fica aqui evidenciado que a ligação dos deputados e senadores a uma frente não seria suficiente para tratá-los como ativistas ou apoiadores da agenda e dos temas nela discutidos, de modo em que se percebem reações antagônicas ao analisar grupos que dependem de uma excessiva

---

<sup>38</sup> Esta frente estaria integrada à chamada bancada ruralista. Assim como as frentes parlamentares, uma bancada refere-se a um grupo suprapartidário, mas se diferencia por não possuir um registro formal. Não obstante, as bancadas também possuem grandes poderes dentro do Congresso Nacional, atuando como *veto players* e afastando determinados temas da agenda no Legislativo (ARAÚJO, TESTA, SILVA, 2014).

demanda do número de filiados, conforme já exposto em face do art. 2º do Ato da Mesa 69/2005.

Nesse sentido, as frentes pressupõem uma coordenação interna em que não necessariamente se invoca uma participação ativa de todos seus membros. Coradini (2010) propõe uma divisão entre os membros das frentes: os fundadores (coordenadores), os membros efetivos e membros colaboradores. As três modalidades configuram funções legislativas que estejam associadas à “formulação de políticas, de articulação de forças e viabilização ou transformação em legislação, ou, ainda, do acompanhamento de sua execução” (CORADINI, 2010, p. 243). Fica em aberto a realização de pesquisas testando empiricamente essa diferenciação dos membros das frentes.

As disposições do ato da Mesa permitem identificar os coordenadores das frentes<sup>39</sup>. Desse modo, a estruturação das frentes parlamentares pode indicar uma aproximação dos membros coordenadores com determinado grupo de interesse, definindo uma associação pessoal do parlamentar com setores representativos da sociedade. A afinidade e inserção em redes de aliança e o papel associativo dos membros das frentes proporcionariam uma identidade própria aos parlamentares, de modo que possam ser identificados os encargos dos coordenadores na tramitação de determinadas matérias que abarquem o tema tratado pelos grupos de interesse.

A configuração do Legislativo, considerando a atuação das frentes, possibilitaria a empreender novas instâncias de representação de grupos de interesse, na captação de espaços para *expertise* e na definição de políticas públicas nas quais os coordenadores consigam constituir uma posição protagonista. Analisando o desempenho de carreiras no Congresso Nacional, indica-se que a ocupação dos esforços da produção legislativa não seria somente amparada na figura dos autores e relatores das proposições de lei, mas também pelos membros das frentes parlamentares<sup>40</sup>, aproximando o debate do Congresso Nacional com demandas específicas de grupos da sociedade. Segundo esse entendimento, Coradini (2010, p. 243) afirma:

---

<sup>39</sup> Ato da Mesa nº 69/2005

[...] Art. 3º [...] *Parágrafo único*. O requerimento de registro deverá indicar o nome com o qual funcionará a Frente Parlamentar e um representante, que será responsável perante a Casa por todas as informações que prestar à Mesa.

<sup>40</sup> Além da divisão entre os membros das frentes por Coradini (2010), podem também ser identificados os subcoordenadores, secretários e conselheiros como importantes membros das frentes. Cada frente tem uma organização própria nesse sentido, sendo que as regras da Câmara demandam apenas a identificação do nome do coordenador.

Evidentemente, essa utilização da expertise não exclui, mas se integra com outras modalidades de ação, seja de cunho mais contestatório, corporativo, clientelístico ou político-partidário. [...] é possível agregar recursos e estratégias eleitorais diversas com capital associativo ou, de modo mais geral, reconhecimento e legitimidade como representante de interesses organizados, frente a círculos mais restritos e delimitados de eleitores e, particularmente, de seus mediadores, compondo redes de dependência vertical. Por outro lado, algumas dessas frentes parlamentares caracterizam-se pelo forte corporativismo profissional, enquanto outras estão vinculadas a diferentes modalidades de corporativismo setorial ou, ainda, a outras modalidades de organização e intermediação de interesses.

Aqui entrariam também questões de como os parlamentares podem buscar outras estratégias para garantir maior visibilidade dentro da agenda do Legislativo e como isso poderia ser utilizado como retorno eleitoral. Araújo, Testa e Silva (2014) analisam a relação entre as contribuições para campanhas eleitorais de 2010 e o desempenho individual dos parlamentares envolvidos em papéis de lideranças de determinadas frentes<sup>41</sup>. Os autores encontram que, em média, os coordenadores conseguiram captar maiores recursos de pessoas jurídicas para suas campanhas, principalmente se a frente estiver envolvida com questões de cunho econômico. Os coordenadores das frentes que tratam de categorias mais difusas obtiveram um sensível apoio também de seus próprios partidos políticos<sup>42</sup>, na medida em que o papel dessas frentes pode ser estratégico para o partido na condução de "canais de comunicação com a sociedade no Congresso Nacional" (ARAÚJO; TESTA; SILVA, 2014, p. 15).

Os esforços dos coordenadores das frentes podem ser determinantes na visibilidade de resultados da produção legislativa para si, uma vez que as frentes favoreçam na formação de um ambiente onde as representações dos mais diversos setores ganhem destaque no imaginário dos eleitores. Permite-se assim uma maior possibilidade do eleitor identificar o impacto que os projetos de lei setoriais possam surtir se avançarem em sua tramitação. Isso significaria dizer que o Congresso Nacional está mais paroquial com o aumento proporcional de leis setoriais? O deslocamento de leis localmente orientadas para leis para leis temáticas que afetam grupos não nos permitiria afirmar que seja estabelecida necessariamente conexão eleitoral, dado que o mecanismo fundamental da percepção do voto pessoal seria descrito pela iniciativa parlamentar orientada em seu distrito (CAIN; FERREJOHN; FIORINA, 1987)<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> Até 30 de junho de 2014, os autores exprimem que 212 frentes parlamentares foram registradas na Câmara dos Deputados apenas na 54ª Legislatura.

<sup>42</sup> Os autores fornecem indicações que os partidos políticos talvez não sejam necessariamente fracos na arena eleitoral tal como afirmado por Pereira e Mueller (2003).

<sup>43</sup> Resta verificar se a tendência da legislação setorializada permitiria outra configuração de "paroquialismo", desagregado territorialmente, na medida em que os parlamentares consigam benefícios eleitorais por meio de seus grupos de interesse.



A atuação centralizada em temas específicos também pode estar balizada por desempenhos de carreiras, não necessariamente conferindo visibilidade somente aos seus eleitores, mas também entre os próprios parlamentares. Destacando a articulação política envolvendo os seus pares, é relevado o protagonismo de certos parlamentares com agendas especializadas, possibilitando também mediações com o próprio Executivo. Explorando os espaços de influências individuais na formulação de algumas políticas, Araújo e Silva (2013) exprimem a constituição do perfil de *agenda holder*, ou seja, aquele legislador que atua de modo a articular a agenda dentro e fora do Congresso Nacional.

Para perceber a atuação qualificada de um *agenda holder*, deve ser constatada a composição de subprodutos do processo legislativo, como audiências públicas, votações, relatórios, e de maneira geral, fomentar o debate, à medida que atue como mediador entre as partes interessadas. As frentes podem constituir instrumentos que o parlamentar "tocador de agenda" dispõe para participação social, trazendo as partes envolvidas para o diálogo. Dessa forma, deve ser ressaltado que eventuais políticas que abarquem temas mais setorializados não necessariamente atribuiriam déficit na abrangência das "leis nacionais". Examinado o aumento do conteúdo de lei setorial nas últimas legislaturas, pode-se afirmar que a legislação tem correspondido aos novos canais de representação, na medida em que os parlamentares têm optado pela criação de leis que tratam das demandas de determinados grupos ao invés de leis limitadas a um território.

#### **4.5 O Conteúdo das Leis "Concretamente Paroquiais"**

Estendendo o debate sobre a importância de políticas que tratam de especificidades regionais, as leis paroquiais não podem ser reduzidas somente na captação de ganhos eleitorais dos parlamentares. Normas que tenham impacto restrito a um território, inicialmente, podem estar contextualizadas a demandas nacionais tais como a garantia de isenções fiscais para o desenvolvimento de uma região com um menor nível de renda, a criação de arranjos específicos para a preservação da Amazônia ou o desenvolvimento de municípios mediante a criação de universidades federais<sup>44</sup>.

Mesmo que um valor relativamente baixo desses projetos de lei tenha sido sancionado entre 2003 e 2010, não deve ser descartada a explicação da conexão eleitoral por meio desse tipo de legislação. De modo consequente, leis "concretamente" paroquiais podem conduzir,

---

<sup>44</sup> Conforme observado posteriormente, projetos de lei com iniciativa do Legislativo que tratam da criação de universidades ou escolas técnicas são considerados autorizativos, estando suscetíveis a outro formato de debate.

em tese, a maiores retornos ao seletivo grupo de parlamentares que consegue a sanção desses projetos de lei. Por leis “concretamente paroquiais”, conceituam-se aquelas que concentram benefícios tangíveis para uma localidade específica, aproximando assim o contato do legislador com o eleitor. A ótica territorial, em suma, está claramente caracterizada nesses casos.

Analisando os 24 projetos de lei sancionados classificados como microsseccionais de impacto concentrado ou individuais, foram identificadas no Congresso Nacional (oito de iniciativa da Câmara dos Deputados e dezesseis do Senado Federal) doze normas jurídicas que dispõem sobre alteração na Lei do Plano de Viação Nacional<sup>45</sup>. Expressamente, todas essas alterações observadas tratam da inclusão de trechos viários correspondentes no anexo da Lei correspondente. Considerando o protagonismo do Plano Nacional de Viação, será feito um breve exame dos incentivos que permitiram ao legislador aplicar as alterações em seu anexo.

O terceiro Plano Nacional de Viação (doravante denominado neste trabalho por PNV) foi estabelecido pela Lei nº 5.917/1973, que possuía como uma das metas o planejamento da integração dos transportes, em um contexto em que estudos apontavam a importância da articulação dos setores ferroviários, rodoviários, portuários e marítimos no país. Estes estudos de planejamento da viação, na época da referida lei, eram coordenados pela Geipot (Grupo Executivo para a Integração das Políticas de Transportes), empresa criada no início do Regime Militar, em 1965, vinculada ao Ministério dos Transportes (Ministério de Viação e Obras Públicas até 1967), com a finalidade de realizar os diagnósticos da viação nacional (GOULARTI FILHO, 2007, p.473).

O PNV incorporou em seu conteúdo alguns princípios fundamentais da política de transportes no Brasil. Os estudos de planejamento visavam a atender as demandas de diversos setores econômicos, ressaltando os prognósticos da evolução tecnológica ou possíveis estrangulamentos de natureza orçamentária das obras viárias. A definição e operação do planejamento de fluxos globais de cargas e passageiros, outrossim, delinearam a elaboração de um projeto geral para a economia brasileiro a longo prazo. Consequentemente, seria razoável a percepção do PNV como um diagnóstico das condições de infraestrutura do país.

Segundo o parecer da Consulta nº 1 da Comissão de Constituição e Justiça de 2013, o PNV processa-se por três componentes básicos: “os objetivos, os princípios e as normas fundamentais aplicáveis ao sistema nacional de viação”. O objetivo principal seria o

---

<sup>45</sup> Os projetos de lei “concretamente paroquiais” sancionados podem ser conferidos no Apêndice C.

estabelecimento da “infraestrutura de um sistema viário integrado, conjuntamente a planos globais de transporte, que atentam, pelo menor custo, às necessidades do País, sob o múltiplo aspecto econômico-social-político-militar” (art. 2º da lei citada). Os doze princípios e normas fundamentais do PNV são estabelecidos pelo art. 3º da Lei do PNV, que é sintetizado pelo parecer da seguinte maneira:

[...] coordenação entre os sistemas federal, estaduais e municipais; seleção de alternativas mais eficientes, com base em planos diretores e estudos de viabilidade técnico-econômica; aproveitamento da capacidade ociosa dos sistemas existentes; política econômica que reflita o custo econômico de cada serviço em regime de eficiência e ressarcimento de serviços antieconômicos solicitados pelo poder público; liberdade de escolha da modalidade de transporte pelos usuários; condicionamento da execução de obras à existência prévia de estudos econômicos que justifiquem sua prioridade e de projetos de engenharia final; aquisição de equipamentos e execução de instalações precedidas de estudos técnicos e econômico-financeiros; adoção de soluções adequadas ao desenvolvimento científico e tecnológico mundial; adoção de critérios econômicos nos investimentos e na operação, ressalvadas as necessidades da segurança nacional e de caráter social; vinculação dos recursos gerados no setor aos investimentos e operações de interesse econômico; avaliação de investimentos integrantes de projetos agrícolas, industriais e de colonização condicionada à análise dos benefícios e custos do projeto integrado; coordenação entre os sistemas metropolitanos e municipais e compatibilização com os demais sistemas (BRASIL, 2013).

O cenário de identificação de gargalos na infraestrutura brasileira seria aqui notadamente um ensaio regional, onde certas demandas se fazem necessárias em territórios identificáveis, seja na criação dos “corredores de exportação” para desenvolver regiões de fronteira ou litorâneas, ou mesmo no auxílio dos fluxos de mercadorias e transporte de passageiros. O planejamento continuado para a elaboração da infraestrutura e delineamento da viação do país seria então evidenciado por uma correção coordenada de assimetrias de localidades específicas. A seleção de prioridades locais não se daria somente na confecção dos anexos da relação descritiva, mas o art. 18 da PNV já determinara o desenvolvimento de treze pontos de passagem rodoviários situados na Amazônia Legal, considerados indispensáveis à segurança e desenvolvimento nacional.

Estabelecido pelo PNV de 1973, as alterações da Relação Descritiva dos sistemas rodoviário federal, ferrovias, portos marítimos, fluviais, lacustres e das hidrovias possibilitaram uma flexibilidade ao parlamentar legislar sobre a disposição dos percursos de viação nacional. Essa medida permitiu um maior destaque na apreciação de matérias que aproximassem o contato do parlamentar com o seu distrito, tendo em vista que as alterações do anexo da referida lei exigem a identificação dos “pontos de passagem” territoriais que serão incluídos na Relação Descritiva.

Vale aqui uma ponderação sobre a disposição dos recursos da arena não-orçamentária. A coordenação dos objetos da viação é encargo constitucionalmente conferido à União, em que a Lei nº 5.917/1973 fora recepcionada pela Constituição de 1988<sup>46</sup>. O art. 21, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988 tipifica que a União detém a competência legislativa para “estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação” e o art. 48, inciso V atribui ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, a disposição de “bens de domínio da União”.

Entretanto, com relação à distribuição de tais recursos, a participação do Legislativo estaria limitada à arena orçamentária, onde o processo de autorização de alocação de bens públicos em princípio é assente pelas emendas orçamentárias durante o trâmite da proposta da LOA no Congresso Nacional. Já, segundo o Plano de Viação Nacional de 1973, a prescrição de um anexo descritivo, que propicia a competência concorrente do Legislativo na disposição da viação nacional de várias modalidades, seria decisiva para a participação dos parlamentares no processo de criação de um inventário de bens públicos também na arena legislativa.

Deve ser constatado que bens de domínio da União não podem ser confundidos com a produção de inventário de bens federais. É permitida ao Congresso Nacional a utilização da legislação para regular “genericamente” a utilização de bens públicos, mas é vetado se tal regulação é estendida às “minúcias características e do uso e bens individualizados” (REZENDE, 2014).

A realização de obras destinadas à infraestrutura e transportes, principalmente de rodovias, estaria amparada pela relação descritiva, promovendo uma grande quantidade de proposições de iniciativa parlamentar na vigência do PNV. Cabe salientar que o anexo descritivo não constituiu um mero “inventário de infraestruturas e transporte”, mas o próprio regime da Lei do PNV exige que os recursos orçamentários da União fossem destinados a grandes obras como vias, portos e aeródromos, exclusivamente se o planejamento orçamentário (programas ou planos, oficiais, anuais ou plurianuais) enquadrasse tais recursos no sistema nacional de viação<sup>47</sup>.

Os dispositivos do PNV determinam exame periódico do plano de viação, assegurando a coerência da elaboração do plano de transportes, ou como consta no art. 9º da Lei nº

---

<sup>46</sup> Após a Constituição de 1988, a Lei nº 5.917/1973 foi alterada por outras vinte leis que abordavam a inclusão na relação descritiva, além das doze leis identificadas nesse trabalho.

<sup>47</sup> Lei nº 5.917/1973: Aprova o Plano Nacional de Viação e dá outras providências.

[...] Art. 7º Os recursos provenientes do Orçamento Geral da União e de Fundos específicos, destinados ao Setor Transportes, não poderão ser empregados em vias, portos e aeródromos que não constem de programas ou planos, oficiais, anuais ou plurianuais, enquadrados nos respectivos sistemas de viação, obedecidos os demais dispositivos legais concernentes.

5.917/1973: “o Plano Nacional de Viação será, em princípio, revisto de cinco em cinco anos”. Todavia, a elaboração de uma nova legislação que atualizasse a expansão da viação se fazia necessária, principalmente também pela inserção de novas demandas e surgimento de problemas específicos da viação nacional, decorridos mais de trinta anos da vigência do PNV.

Novamente, segundo o parecer da Consulta nº 1 da CCJ de 2013, a própria Constituição de 1988 parece oferecer indícios de que a mudança do emprego da expressão do estabelecimento do “plano nacional de viação” para o estabelecimento dos princípios e diretrizes para o “sistema nacional de viação”. Isso é, trata-se do esforço dos constituintes em descontinuar a prática de incorporação das relações descritivas do transporte, empregada desde a Constituição de 1946 (BRASIL, 2013).

Desenhado esse cenário, o PNV foi finalmente revogado pela Lei nº 12.379/2011, que trata do Sistema Nacional de Viação. Mesmo que os dados da 54ª Legislatura não estejam presentes nesse trabalho, a nova lei que trata das obras de infraestrutura e transportes já impera que os parlamentares sofreriam restrições para aprovar novas alterações no inventário de bens públicos, no tocante à inclusão de trechos de vias no anexo descritivo.

Ocorre que as relações descritivas representadas pelos anexos I ao VI do Sistema Nacional de Viação foram integralmente vetadas pela Presidente da República, não havendo qualquer dispositivo que resgata o anexo do PNV. Mesmo que a mensagem de veto da nova lei<sup>48</sup> discorra pela ausência de prejuízo das disposições da relação descritiva do PNV, não há como reportá-la sem que esteja evidente no corpo da nova norma jurídica. A Lei nº 5.917/1973 foi integralmente revogada pela própria Lei nº 12.379/2011, inclusive seus anexos. Assim, hoje, o país não tem em vigor a lista dos trechos viários e correspondentes equipamentos que estão sob a tutela da União.

Rezende (2014) adota uma postura mais crítica às novas alterações das relações descritivas do Sistema Nacional de Viação. A defesa da vigência do anexo do PNV seria absurdo hermenêutico, dado que o amparo normativo a ele conferido foi revogado pela Lei nº 12.379/2011, impossibilitando a coexistência das duas leis; ou como destaca: “associar o anexo a dispositivos de outra lei constitui fraude à *mens legis* quando tais dispositivos não tiverem feito expressa menção a ele” (REZENDE, 2014, p. 13).

---

<sup>48</sup> Mensagem nº 1, de 6 de janeiro de 2011: Não obstante o mérito de buscar a necessária organização da relação de projetos integrantes do PNV, tal relação não reflete o estado atual do planejamento viário nacional. Com efeito, os Anexos deixaram de incluir projetos hoje constantes do PNV e fundamentais para o desenvolvimento do País, alguns, inclusive, integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. [...] O veto aos Anexos, conjugado com o veto ao art. 45 (Revoga-se a Lei nº 5.917/1973), permite manter em vigor as relações descritivas constantes da Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, bem como as leis que as atualizaram, evitando-se prejuízos ao planejamento e aos investimentos da União na infraestrutura viária nacional, e possibilita o reestudo da matéria e a submissão, oportuna, de nova proposta legislativa.

Dito isso, acredita-se que o Sistema Nacional de Viação proponha limitações no avanço da tramitação de projetos de lei que estejam destinados a alterar trechos de vias de determinados territórios. Não seria argumento suficiente para anteciper as preferências gerais dos parlamentares, mas, como uma das consequências possíveis, acredita-se também que o número de projetos paroquiais aprovados possua tendência a reduzir a partir da 54ª Legislatura.

Além dos projetos de lei sancionados, conferidos principalmente pelas alterações da relação descritiva da PNV, são identificadas também as principais medidas que os deputados estariam apresentando para manter o contato com o seu distrito. Frente às limitações de competências impostas na legislação, os parlamentares vêm apresentados muitos projetos de lei que interferem nas delegações atribuídas ao Executivo. Em determinado contexto, essas proposições têm adquirem o vício de serem meramente “autorizativas”, isto é, medidas em que o legislador não pode impor ou determinar medidas, mas somente autoriza o Poder Executivo a exercer competências, mesmo que já estejam constitucionalmente atribuídas a este Poder. Autorizar competências a quem já tem, cabe explicar, constitui injuridicidade.

Novamente destacando os projetos de lei apresentados entre 2007 e 2010 na Câmara dos Deputados, são identificadas 409 proposições com abrangência local e regional, segundo a classificação de Amorim Neto e Santos (2003). Conforme evidenciado na Tabela 11, do total de projetos de lei paroquiais apresentados, são encontradas 168 (41,08%) medidas autorizativas em que configuram as mais diversas previsões de atuação do Executivo, sendo preponderante inclusive ao número de projetos que tratam de alterações na PNV.

Nessa linha, destaca-se a expressiva quantidade de projetos que dispõem sobre a criação de universidades, institutos de pesquisa e escolas técnicas federais, e também a criação de Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs) em determinados municípios. Apesar de mais de um quarto dos projetos de lei paroquiais apresentados na Câmara dos Deputados abarcarem conteúdo específico direcionado à criação de estabelecimentos de ensino (25,67%), não foi identificado nenhum que avançou na tramitação durante o período analisado<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> O PLS nº 493/2003, que “Autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal do Sudoeste Goiano (UFSOG), por desmembramento do Campus Avançado da Universidade Federal de Goiás (UFG) em Jataí, e dá outras providências” foi o único projeto de lei com origem no Poder Legislativo entre 2003 e 2010 (segundo a classificação de Ricci), que autoriza a criação de estabelecimento de ensino, aprovado pelo Congresso Nacional e levado à sanção. Porém este projeto foi vetado integralmente pelo Presidente da República. Cabe dizer que se trata de um contexto à parte da discussão aqui elaborada, já que este projeto foi apresentado no Senado Federal na legislatura anterior (2003-2006).

**Tabela 11**  
**Conteúdo das proposições paroquiais**  
**apresentadas na Câmara dos Deputados (2007-2010)**

<b>Tipo de proposição</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
<b>Autorizativas</b>	<b>168</b>	<b>41,08</b>
-Criação de estabelecimentos de ensino	105	25,67
-Criação de ZPE	30	7,33
-Criação de Área de Livre Comércio	12	2,93
-Desenvolvimento de Vales	9	2,20
-Revitalização de rios	4	0,98
-Demais autorizações	8	1,96
<b>Honoríficas</b>	<b>32</b>	<b>7,82</b>
-Concessão de título de Capital Nacional a municípios	23	5,62
-Criação de datas comemorativas	4	0,98
-Demais homenagens	5	1,22
<b>Alterações na PNV</b>	<b>70</b>	<b>17,11</b>
<b>Demais proposições paroquiais</b>	<b>139</b>	<b>33,99</b>
<b>Total</b>	<b>409</b>	<b>100</b>

Fonte: elaboração própria, com base em dados da Câmara dos Deputados.

Os projetos autorizativos possuem uma indexação semelhante, onde é frequente no corpo da ementa conter a expressão “autoriza o Poder Executivo a...”, contudo, em alguns casos os projetos podem ser redigidos de outra forma. Tal como o que “dispõe sobre a revitalização do rio Paraíba” (PL nº 1.328/2007) ou a que “dispõe sobre a abertura de crédito na rede bancária oficial para atender as vítimas de calamidade pública” (PL nº 4.689/2009), sendo ambos os projetos autorizativos.

Parece ser oportuno ao legislador utilizar-se da prerrogativa parlamentar de iniciar matérias legislativas com o objetivo de obter ganhos políticos com o sucesso da tramitação dessas matérias, mesmo que o resultado seja uma autorização, em lei ordinária, do que já está definido pela Constituição. Uma vez sancionada, a proposição legislativa autorizativa confere ao legislador o reconhecimento da “autoria da obra ou serviço autorizado”, podendo este ser a criação de uma Universidade Federal ou a alienação de imóvel da União ao município. Essa visibilidade poderia trazer novamente à tona a percepção de *credit claiming* dos parlamentos também na arena legislativa, e não apenas no orçamento.

Por não acrescentar necessariamente novas disposições no ordenamento jurídico, essas leis autorizativas não conferem jaez de obrigação ao Poder Executivo, em que o cumprimento, ou não, não lhe outorga qualquer penalidade. Porém, mesmo que fosse aferido sucesso na

tramitação, os projetos de lei autorizativos poderiam estar direcionados ao mesmo patamar das leis simbólicas? Em se tratando de normas jurídicas que visam um conteúdo "concreto", seria problemático estabelecer vínculo aparente dos resultados de uma lei que não possui comando impositivo.

Com relação à incorporação das leis autorizativas pelos parlamentares, Rezende cita a análise de Barros:

[...] as leis autorizativas constituem um expediente, de que se valem os parlamentares para granjear créditos políticos em matérias nas quais lhes falece a iniciativa das leis, em geral administrativas. Mediante essas leis, passam eles, de autores do projeto de lei, a autores das obras ou serviços autorizados. Tais obras e serviços foram tidos pelo constituinte como estranhos aos legisladores e, por ele, subtraídos à iniciativa parlamentar das leis. [...] A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. Pelo que, se uma lei estabelece o que o constituinte já estabeleceu, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. Não é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional, porque estatui o que só o constituinte pode estatuir, ferindo a constituição por ele estatuída. Ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matérias de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei – o fim: seja determinar, seja autorizar – não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade (BARROS, 2000, p.277 *apud* REZENDE, 2014, p. 27).

Notadamente, as autorizações não seriam aplicadas em referência somente às proposições paroquiais, mas prescreve também de diversas orientações parlamentares direcionadas expressamente a órgãos do Poder Executivo. Mesmo que não correspondam a uma localidade específica, essas leis podem ser garantidas também como espaço de promoção da imagem do parlamentar em relação ao tema tratado. Nesse sentido, o esforço de aprovação das propostas autorizativas pode estar relacionado a uma homologação simbólica do posicionamento do parlamentar frente ao Presidente da República, aos seus pares no Congresso Nacional e, por conseguinte, aos seus representados.

O que esses números podem ser relevantes na discussão geral tratada nesse trabalho? Em suma, verifica-se que o processo legislativo centralizado pelo Executivo permitiria, entre outras consequências, a aprovação de muitos projetos de lei que tratam de homenagens. A relação da iniciativa de leis paroquiais pautada por projetos autorizativos talvez nos indique que os parlamentares utilizam da legislação para a promoção de visibilidade, não necessariamente pelo resultado da legislação, se aprovada, mas, de maneira semelhante às leis honoríficas, pela demarcação dos temas que defendem. Entre outros resultados, são expostas em seguida as conclusões da pesquisa.



## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a exposição dos resultados da produção legislativa, afirmam-se os possíveis caminhos percorridos pelos parlamentares. Constatado uma literatura que propõe examinar incentivos distributivistas, o Congresso Nacional brasileiro não corresponde exatamente ao recurso do *pork-barrel* e de políticas concentradas. Mesmo que seja atraente a comunicação direta dos parlamentares com o seu distrito eleitoral pela legislação, esse recurso pouco tem sido explorado, seja pela imposição dos custos na apreciação dessas matérias, sejam pelas próprias preferências adotadas pelos parlamentares pelo conteúdo de leis mais difusas.

Ao contrário do que é orientado pela proposta distributiva, não seria incoerente a criação de leis mais difusas iniciadas pelos parlamentares em busca de reeleição, uma vez que a disposição do sistema eleitoral proporcional de lista aberta não necessariamente condicionaria uma posição personalista dos candidatos eleitos dentro do Congresso Nacional. Nesse sentido, o eleitor não avaliaria somente o que lhe afeta diretamente mediante as propostas locais, mas analisaria o desempenho geral do representante (LEMOS, 2001).

A partir do modelo de classificação de Ricci (2003), observam-se os 532 projetos de lei sancionados, 69 vetados totalmente e 1.568 rejeitados que foram apresentados nas 52ª e 53ª Legislaturas, constatando valores que exprimem um aumento considerável de leis que tratam de conteúdo simbólico. Outros resultados importantes estão balizados no aumento de leis que dispõem de grupos diversificados – tais como categorias profissionais –, além da redução de leis consideradas paroquiais. De fato, os projetos paroquiais possuem alta resistência para avançar na tramitação, evidenciando uma atividade autorreguladora desse tipo de proposição entre os parlamentares no Congresso Nacional.

Foi analisado também o total de 6.933 projetos de lei apresentados na Câmara dos Deputados na 53ª Legislatura, e seu *output* legislativo correspondente de 181 projetos sancionados, com base na classificação de Amorim Neto e Santos (2003). Os dados mostram que a disposição do que é apresentado não sofreu grandes alterações em relação ao período analisado pelos referidos autores. Apesar de o período estar sujeito mais à iniciação de proposições honoríficas, as matérias de tema social, efeito benéfico e de agregação nacional ainda são relevantes nas opções dos deputados.

Das duas hipóteses levantadas, verificou-se que os deputados estão apresentando mais propostas honoríficas do que no período de validade da Súmula de Jurisprudência nº 3, mas estas ainda representam um valor muito baixo comparado às preferências gerais dos parlamentares. Confirmando as evidências de Amorim Neto e Santos (2003), os deputados

antecipam a iniciação de leis com o tema de sua principal incumbência, no caso, de assuntos ligados à temática social, sendo os projetos de lei que tratam de assuntos econômicos atribuídos majoritariamente ao Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

Ao examinar a configuração das proposições que viraram lei, contudo, é constado que a maioria trata de temas ligados a homenagens tanto individuais quanto de abrangência que envolva municípios, categorias profissionais ou o país como um todo. Ou seja, há evidências de que, comparando com as honoríficas, as propostas de temas “relevantes” dos parlamentares não têm espaço para tramitar até o final e se transformarem em lei, em face do grande poder do Executivo na esfera legisferante.

Com base na apreciação das comissões, efetivamente muitos projetos que tratam de homenagens são aprovados por poder conclusivo e terminativo, sem passar por plenário. Além de menos oposição encontradas a esses projetos, deve ser levada em consideração a motivação do expediente dessas medidas entre os parlamentares. Vistas as limitações inerentes às políticas de “maior importância” no processo decisório, os parlamentares podem buscar, através das medidas simbólicas, uma interlocução de curto prazo com os representados. Ao menos tempo em que as leis simbólicas não necessariamente constituiriam políticas concretas, e, portanto, não seriam suficientemente tangíveis aos eleitores. Mesmo com fortes barreiras para apreciação, uma situação semelhante é a apresentação de leis autorizativas, frequentemente apresentadas pelos deputados entre as medidas paroquiais.

Conforme a discussão estabelecida, os dados podem presumir que a Lei nº 12.379/2011, que trata do Sistema Nacional de Viação, possa conduzir a constrangimentos de leis que tratam da inclusão de trechos de vias no anexo da relação descritiva. Como cerca de metade dos projetos de lei paroquiais sancionados estabelecia alteração na relação descritiva da revogada Lei do PNV, acredita-se que as leis paroquiais iniciadas no Congresso Nacional recuem como um todo.

A incidência de fortes constrangimentos à aprovação de leis paroquiais no Congresso Nacional, seja pelas limitações constitucionais que permitem somente a criação de leis gerais, seja pela autorregulação entre os legisladores que rejeitam a maioria das proposições paroquiais durante a tramitação, podem nos indicar que os parlamentares priorizem a utilização de *pork-barrel* em outras arenas que não a legislativa. Restaria aqui verificar se a escassez de medidas paroquiais na legislação seria acompanhada pelo aumento proporcional de paroquialismo na arena orçamentária nesse mesmo período.

Não trataria aqui de pressupor a inexistência de conexão eleitoral no Congresso Nacional ante o baixo número de leis paroquiais encontradas. Conforme a análise de Pereira e

Mueller (2003), o estabelecimento de estratégias de políticas concentradoras mostra-se coerente ao se analisar o campo orçamentário, já que, notadamente, alguns dos parlamentares priorizam o uso do expediente que aproxime diretamente o contato com o eleitorado. Conforme Araújo e Silva (2011) já alertavam, a tomada de estudos que propõem analisar o Congresso Nacional, sob o ponto de vista do distributivismo, deve encontrar mais facilidade na aprovação de medidas paroquiais na arena orçamentária.

O que resta para os parlamentares legislarem? Diante da coordenação de uma legislação própria do Executivo, o Legislativo estaria direcionado a explorar demandas específicas dos mais diferentes grupos. O distanciamento de leis paroquiais e a presença de um maior número de leis setoriais na preferência geral dos parlamentares podem prescrever que a aplicação da análise distributivista na legislação brasileira não estaria somente condicionada mediante a conexão eleitoral, mas também em relação aos grupos de interesse. A inauguração de uma modalidade diferenciada de representação de interesses estabelecida pelas frentes parlamentares pode esclarecer que a distribuição de benefícios dos parlamentares não estaria somente circunscritos nos distritos dos proponentes, mas podem abarcar os múltiplos grupos organizados em âmbito nacional.

Em sentido de retornos eleitorais, a afinidade com grupos de pressão pode robustecer a carreira dos parlamentares, na medida em que as frentes garantem a visibilidade aos principais membros envolvidos. A reeleição aqui não é garantida somente pelo reconhecimento e a projeção desses parlamentares aos eleitores, mas também envolve a mobilização do investimento de campanhas eleitorais movimentados inclusive pelas pessoas jurídicas que correspondem aos grupos beneficiados. Por outro lado, também podemos afirmar que a conduta desempenhada pela legislação setorial certifica ganhos no formato de representação das mais variadas demandas da sociedade, gerando instrumentos que aproximam grupos organizacionais do Congresso Nacional.

Da discussão estabelecida, vale ressaltar que se tratou de uma análise exploratória e que mais estudos seriam necessários a mapear a composição da produção legislativa no país. Considera-se importante apontar a sugestão de que futuros trabalhos busquem analisar o perfil dos parlamentares envolvidos. Além de análise de carreiras, salienta-se também um cuidado à parte em relação ao próprio processo legislativo, de maneira que nem toda proposição de lei que fosse apresentada como uma proposta de impacto nacional seria sancionada necessariamente com esse mesmo conteúdo. Discorrendo que uma análise que atente ao que é apresentado e o que é sancionado não explique necessariamente todo o contexto propiciado, vale a indicação de que a análise de emendas, o mapeamento do alinhamento dos atores

interessados e a relação com Executivo também sejam importantes para entender a legislação conduzida pelo Congresso Nacional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. *Dados*, vol. 31, nº 1, 1988 (p. 5-33).

AMES, Barry 1995a. Electoral strategy under open-list proportional representation. *American Journal of Political Science* 39(2): 406-433.

\_\_\_\_\_. (1995b), Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress. *Journal of Politics* 57(2): 324-343.

\_\_\_\_\_. (2001), *The Deadlock of Democracy in Brazil: Interests, Identities, and Institutions in Comparative Perspective*. Ann Arbor, University of Michigan Press.

\_\_\_\_\_. (2003), *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, 2003, p. 661-698.

ARAÚJO, S. M. V. G.; SILVA, R. S. Reflexões sobre os estudos legislativos no Brasil: por um retrato fidedigno do Parlamento e dos parlamentares. In: *I Encuentro Internacional Del grupo de estudios legislativos de la asociación latinoamericana de ciencia política (ALACIP)*, 2011, Belo Horizonte. *Anais... Belo Horizonte: ALACIP*, 2011.

\_\_\_\_\_. (2013), Agenda holders e carreiras políticas. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 10, p. 285-311, jan.-abr.

ARAÚJO, S. M. V. G.; TESTA, Graziela G.; SILVA, R. S. (2014) Fugindo do líder e caindo na rede: caminhos alternativos das demandas sociais no Congresso Nacional. Trabalho apresentado na 2º Reunião do Grupo de Estudos Legislativos. Associação Latino Americana de Ciência Política – GEL ALACIP, 2014.

BARROS, Sérgio Resende de. Leis autorizativas: Leis? In: Revista da Ajuris, Porto Alegre, ano XXVI, n. 78, pp. 275-9, jun. 2000.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Regimento Interno, estabelecido pela Resolução n. 17, de 1989.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Regimento Interno, estabelecido pela Resolução n. 93, de 1970. Texto editado em conformidade com a Resolução n.º 18, de 1989, consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções posteriores, até 2014.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania à Consulta nº 1, de 2013. Disponível em <<http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/134763.pdf>>. Acesso em 31 de out. 2014.

\_\_\_\_\_. Sistema de Informações Legislativas: Projetos de Lei e outras Proposições. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação. Disponível em: <[www.camara.gov.br/sileg/](http://www.camara.gov.br/sileg/)>. Acesso em 27 de set. 2014.

BICKERS, Kenneth N.; EVANS, Diana; STEIN, Robert M.; WRINKLE, Robert D. (2007), The Electoral Effect of Credit Claiming for Pork Barrel Projects in Congress. Presented at the Workshop on Elections and Distribution, Oct 26-27, Yale University, New Haven, CT.

CAIN, Bruce; FEREJOHN, John; FIORINA, Morris. (1987), The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence. Cambridge, Cambridge University Press.

CAREY, John M.; SHUGART, Matthew S. (1995), Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas. In Electoral Studies, vol. 14, pp. 417-439.

CORADINI, Odaci Luiz. Frentes parlamentares, representação de interesses e alinhamentos políticos. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 18, n. 36, June 2010.

CRISP, Brian F.; ESCOBAR-LENNON; Maria C., JONES, Bradford C.; TAYLOR-ROBINSON, Michelle M. (2004) Vote-Seeking Incentives and Legislative Representation in Six Presidential Democracies. *Journal of Politics*, vol. 66, (3): 823-846.

DI PALMA, Giuseppe. (1977), *Surviving Without Governing. The Italian Parties in Parliament*. Berkeley. University of Cambridge Press [tradução italiana: *Sopravvivere senza Governare. Os Partidos Italianos in Parlamento*. Bologna, Il Mulino, 1978].

EVANS, Diana. *Greasing the Wheels: Using Pork Barrel Projects to Build Majority Coalitions in Congress*. Cambridge University Press, 2004.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

GOULARTI FILHO, Alcides. Melhoramentos, reaparelhamentos e modernização dos portos brasileiros: a longa e constante espera. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 16, n. 3 (31), p. 455-489, dez. 2007.

LEMOIS, L. B. de S. O congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. *Dados: revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 561-605, 2001.

\_\_\_\_\_. O Senado Federal brasileiro no pós-Constituinte. Brasília : Senado Federal, Unilegis, 2008 (p. 237-267).

LIMONGI, F. O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: A Literatura Norte-americana Recente. *Boletim Informativo Bibliográfico*, nº 37, 1994, pp. 3-38.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. (2009), Poder de Agenda e Políticas Substantivas. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, I. (Org.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: UFMG.

LOWI, T. *American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory*. (1964), *World Politics* 16(4):677-715.

\_\_\_\_\_. Four systems of policy, politics and choice. *Public Administration Review*, v. 22, jul./aug.1972.

MAINWARING, Scott. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization. The Case of Brazil*. Stanford, Stanford University Press, 1999.

MANNING; PETERSEN, 2013 First-Term Members of the House of Representatives and Senate, 64th – 113<sup>th</sup> Congresses. Disponível em <<http://fas.org/sgp/crs/misc/R41283.pdf>>. Acesso em 26 de out. 2014.

MAYHEW, David. (1974), *Congress: the Electoral Connection*. Yale University Press, New Haven.

MELO, Carlos Ranulfo. As instituições políticas brasileiras funcionam? *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 25, p. 247-250, jun. 2006.

MIGUEL, Luis Felipe (2003). Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis na eleição para o Congresso brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, n. 20, p. 115-133.

OLIVEIRA, L. H. S. *Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151). Disponível em: <[www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)>. Acesso em 22 de out. 2014.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 15, n. 43, 2000.

\_\_\_\_\_. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 46, nº 4, 2003 (p. 735-771).

RAAD, Kley Ozon Monfort Couri. *Denominação de bens públicos administrados pelos Poderes Executivo e Judiciário*. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2005. Disponível em:



<[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1382/denominacao\\_bens\\_publicos\\_rad.pdf](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1382/denominacao_bens_publicos_rad.pdf)>. Acesso em 7 de out. 2014.

RENNO, L. R. Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: Processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos? In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fatima (Org.). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006. p. 259-271.

REZENDE, R. M. O Sistema Nacional de Viação e a Correção de Rota no Processo Legislativo. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, mar./2014 (Texto para Discussão nº 144).

RICCI, Paolo. A medida das leis: do uso de noções genéricas à mensuração do imponderável. BIB, São Paulo, nº 54, 2002, p. 101-123.

\_\_\_\_\_. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol.46 n. 4, 2003, pp. 699-734.

\_\_\_\_\_. (2006), De Onde Vem Nossas leis? Origem e Conteúdo da Legislação em Perspectiva Comparada. Tese de Doutorado, FFLCH – USP, São Paulo.

RICCI, Paolo; LEMOS, Leany Barreiro. Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. Rev. bras. Ci. Soc. , São Paulo, v. 19, n. 55, 2004 .

SAMUELS, David. Pork-Barreling is Not Credit-Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of the Personal Vote in Brazil. Journal of Politics 64(3): 845-863 (2002).

SHEPSLE, Kenneth A.; WEINGAST, Barry R. 1981. Political Preferences for the Pork Barrel: A Generalization. American Journal of Political Science 25(1): 96-111.

SILVA, Rafael S.; ARAÚJO, Sueli M. V. G. Ainda vale a pena legislar: a atuação dos agenda holders no Congresso brasileiro. Revista de Sociologia e Política, v. 21, p. 19-50, 2013.

STEIN, Robert M.; BICKERS, Kenneth N. Congressional Elections and the Pork Barrel. *Journal of Politics* 56.2 (1994): 377-401.

SUGHART, Matthew Soberg; VALDINI, Melody Ellis e SUOMINEN, Kati. (2005), Looking for Locals: Voter Information Demands and Personal Vote-Earning Attributes of Legislators under Proportional Representation. *American Journal of Political Science*, vol.49, nº 2, p. 437-449.

TAYLOR-ROBINSON, Michelle M.; DIAZ, Christophe. Who Gets Legislation Passed in a Marginal Legislature, How, and What Types of Legislation Is It? A Study of the Honduran Congress. *Comparative Political Studies*, nº 32, 1999 (p. 589-625).

TOMIO, F. R. L. (2011), Iniciativas, cenários e decisões no processo legislativo estadual. *REVISTA ESTUDOS LEGISLATIVOS*, v. 5, p. 54-70.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A – Exemplos de classificação dos projetos de lei: tipologia de Amorim Neto e Santos

Proposição	Abrangência	Assunto	Efeito	Ementa
PL 2584/2007	Nacional	Administrativo	Oneroso	Acrescenta o inciso VIII ao art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, para impedir a doação de bens à administração pública por pessoas físicas ou jurídicas sujeitas à sua fiscalização.
PL 7528/2010	Setorial	Administrativo	Benéfico	Altera a Lei nº 11.776, de 17 de setembro de 2008, que dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos da Agência Brasileira de Inteligência - ABIN. Explicação: Autoriza o porte de arma aos servidores da Abin.
PL 7883/2010	Regional	Administrativo	Neutro	Altera a alínea "c" e inclui a alínea "d" no art. 2º do Decreto nº 2.784, de 18 de junho de 1913, que determina a hora legal do Brasil, modificado pela Lei nº 11.662, de 24 de abril de 2008 de acordo com o resultado do REFERENDO realizado em 31.10.2010 no Estado do Acre. Explicação: Dispõe sobre o quarto fuso, menos cinco horas, para o estado do Acre.
PL 801/2007	Local	Administrativo	Benéfico	Dispõe sobre a alienação de áreas públicas parceladas da União, localizadas no território do Distrito Federal. Explicação: Dispensa a licitação na venda direta dos lotes.
PL 5149/2009	Individual	Administrativo	Benéfico	Reintegra e concede anistia aos ex-servidores públicos da administração direta, indireta, autárquica, fundacional e empresas de economia mista que aderiram ao PDV e PDI a partir de 1995 e dá outras providências.
PL 2033/2007	Nacional	Cultural-científico-tecnológico	Benéfico	Altera o art.13 da Lei nº 10.753, de 31 de outubro de 2003, que "Institui a Política Nacional do Livro".

<b>Proposição</b>	<b>Abrangência</b>	<b>Assunto</b>	<b>Efeito</b>	<b>Ementa</b>
PL 1550/2007	Setorial	Cultural- científico- tecnológico	Benéfico	Altera a Lei nº 9.610, de 1998, isentando do pagamento de direitos autorais as apresentações teatrais e musicais beneficentes e as organizadas por igrejas.
PL 2188/2007	Regional	Cultural- científico- tecnológico	Benéfico	Dispõe sobre a criação da Fundação Universidade Federal do Vale do Guaporé, por desmembramento da Fundação Universidade Federal de Rondônia - UFVG, e dá outras providências.
PL 7817/2010	Local	Cultural- científico- tecnológico	Neutro	Erige em monumento nacional a rota de peregrinação denominada "Caminho da Luz, o Caminho do Brasil" no estado de MG.
PL 5860/2009	Nacional	Ecológico	Misto	Institui, normas e procedimentos para a coleta, a reciclagem, o gerenciamento e a destinação final de lixo tecnológico e dá outras providências.
PL 2534/2007	Setorial	Ecológico	Misto	Regula a constituição e o funcionamento das entidades certificadoras de manejo florestal.
PL 1626/2007	Regional	Ecológico	Benéfico	Dispõe sobre a gestão da Área de Proteção Ambiental do Planalto Central.
PL 6364/2009	Local	Ecológico	Misto	Dispõe sobre a obrigatoriedade da adoção de medidas ecologicamente sustentáveis nas obras de infraestrutura necessárias à realização das Olimpíadas de 2016.
PL 7939/2010	Nacional	Econômico	Benéfico	Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo aproveitamento de recursos hídricos, em seus territórios, para fins de abastecimento público de água. Explicação: A compensação financeira será de seis inteiros e setenta e cinco centésimos.
PL 5946/2009	Setorial	Econômico	Benéfico	Concede isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI aos representantes comerciais.

<b>Proposição</b>	<b>Abrangência</b>	<b>Assunto</b>	<b>Efeito</b>	<b>Ementa</b>
PL 1470/2007	Regional	Econômico	Benéfico	Concede descontos especiais nas tarifas de energia elétrica para agricultor familiar e empreendedor rural que se situe na área do Semi-árido definida como Polígono das Secas.
PL 5375/2009	Local	Econômico	Benéfico	Dispõe sobre a criação de Zona de Processamento de Exportação (ZPE) no Município de Marabá, Estado do Pará.
PL 929/2007	Nacional	Honorífico	Neutro	Dispõe sobre o Dia Nacional de Atenção à Dislexia.
PL 3760/2008	Setorial	Honorífico	Neutro	Institui o Dia Nacional do Sociólogo.
PL 6017/2009	Regional	Honorífico	Neutro	Institui o Dia da Nascente do Rio Paraíba do Sul Explicação: A ser comemorado no dia 23 de setembro.
PL 1681/2007	Local	Honorífico	Neutro	Inclui a data de 25 de junho de 1822 no calendário oficial de efemérides históricas do Brasil. Explicação: Data da primeira tentativa de Independência do Brasil, na cidade de Cachoeira, na Província da Bahia.
PL 5241/2009	Individual	Honorífico	Neutro	Declara o ambientalista Chico Mendes patrono do meio ambiente brasileiro.
PL 994/2007	Nacional	Orçamentário	Misto	Declara revogadas as leis orçamentárias que especifica. Explicação: Revoga as leis orçamentárias entre 1891 e 2005.
PL 1723/2007	Nacional	Político	Misto	Dispõe sobre a interpretação, as consequências e os efeitos das mudanças de filiação partidária. Explicação: Altera a Lei nº 4.737, de 1966.
PL 861/2007	Setorial	Político	Benéfico	Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, que institui o Código Eleitoral. Explicação: Dispõe sobre o direito de elegibilidade do militar.
PL 3251/2008	Nacional	Social	Oneroso	Altera o inciso IV do art. 252 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, para proibir a direção de veículos sem a utilização de calçado.
PL 749/2007	Setorial	Social	Benéfico	Reconhece o exercício da atividade profissional de Gestor de Segurança Privada.

<b>Proposição</b>	<b>Abrangência</b>	<b>Assunto</b>	<b>Efeito</b>	<b>Ementa</b>
PL 3069/2008	Regional	Social	Benéfico	Estende aos estudantes domiciliados na área abrangida pela RIDE - Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno, os benefícios do passe estudantil estabelecidos pela legislação do Distrito Federal e dá outras providências.
PL 4998/2009	Local	Social	Benéfico	Dispõe sobre a doação aos respectivos ocupantes as porções que integram o terreno da Colônia Antônio Aleixo, na cidade de Manaus, Estado do Amazonas e pertencente ao Patrimônio da União Federal e dá outras providências. Explicação: Terreno originariamente ocupado pelos portadores de hanseníase e atualmente por seus parentes ou ex-pacientes.
PL 1446/2007	Individual	Social	Benéfico	Promove " <i>post mortem</i> " ao posto de Capitão o 3º Sargento Mário Kozel Filho e dá outras providências. Explicação: Concede pensão especial a Mário Kozel e Terezinha Kozel, equivalente ao posto de Major das Forças Armadas. Revoga a Lei nº 10.724, de 2003.

**APÊNDICE B – Exemplos de classificação do conteúdo de projetos de lei: tipologia de Ricci \***

Categoria de Lei	Critérios Classificatórios e Exemplos
GERAL	<p>Critérios: "afeta a todos os cidadãos e/ou pelo menos uma unidade organizacional que atua no âmbito nacional".</p> <p><i>Exemplos:</i> <b>PL 1996/2003</b> Fica instituído o Programa "Disque Idoso"; <b>PLS 172/2003</b> Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e a Lei nº 10.408, de 10 de janeiro de 2002, para implantar o registro digital do voto; <b>PL 6630/2006</b> Proíbe que uma mesma pessoa ocupe duas vagas simultaneamente em instituições públicas de ensino superior. <b>PLS 54/2004</b> Acrescenta parágrafo ao art. 158 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para tipificar o chamado "sequestro relâmpago".</p>
SECCIONAL	<p>Critérios: "afeta uma "categoria social específica, claramente identificável, grande, suficientemente diversificada e ativa numa área relevante para a sociedade" (Di Palma, 1977), assim como unidades organizacionais que servem essas categorias".</p> <p><i>Exemplos:</i> <b>PL 3305/2008</b> Dispõe sobre normas gerais para licitação e contratação pela Administração Pública de serviços de publicidade e dá outras providências; <b>PLS 310/2007</b> Cria o Fundo Nacional de Apoio a Bibliotecas (Funab); <b>PL 2054/2007</b> Institui incentivo fiscal para a agricultura irrigada. Explicação: Altera a Lei nº 10.925, de 2004; <b>PL 3877/2008</b> Dispõe sobre a oferta de Educação Profissional Técnica integrada ao Ensino Médio.</p>
MICROSSECCIONAL (de impacto nacional)	<p>Critérios: "afeta grupos/categorias sociais específicos e/ou unidades organizacionais correlatas presentes ou ativas sobre o território nacional".</p> <p><i>Exemplos:</i> <b>PLS 264/2008</b> Dispõe sobre a jornada de trabalho de Médico integrante da Carreira de Analista Judiciário do Poder Judiciário da União e dá outras providências; <b>PL 429/2007</b> Dispõe sobre a concessão de desconto para professores do nível fundamental e médio na compra de livro didático. <b>PL 613/2007</b> Regulamenta a profissão de Repentista em todo território nacional, e dá outras providências.</p>
MICROSSECCIONAL (de impacto concentrado)	<p>Critérios: "afeta grupos/categorias sociais delimitados e/ou unidades organizacionais que agem em um determinado território".</p> <p><i>Exemplos:</i> <b>PLS 644/2007</b> Autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal do Nordeste de Goiás (UFNEG), com sede no Município de Formosa-GO;</p> <p><b>PLS 155/2009</b> Dispõe sobre a criação de Zona de Processamento de Exportação no Município de Itaqui, no Estado do Rio Grande do Sul; <b>PL 1281/2007</b> Altera a Lei nº 6.088, de 16 de julho de 1974, que "dispõe sobre a criação da Companhia</p>

Categoria de Lei	Critérios Classificatórios e Exemplos
MICROSSECCIONAL (de impacto concentrado)	de Desenvolvimento do Vale do São Francisco - Codevasf - e dá outras providências". Explicação: Inclui os vales dos rios Itapecuru e Mearim na área de atuação da Codevasf; <b>PLS 372/2009</b> Altera o Plano de Carreira dos Servidores do Senado Federal.
INDIVIDUAL	Critérios: "afeta indivíduos ou grupos muito pequenos, assim como coisas/unidades organizacionais restritas". <i>Exemplos:</i> <b>PL 1683/2003</b> Dispõe sobre a criação do Monumento Natural do Arquipélago das Ilhas Cagarras; <b>PLS 655/2007</b> Altera a Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, que aprova o Plano Nacional de Viação, de modo a incluir, na Relação Descritiva das Rodovias do Sistema Rodoviário Federal, os Contornos Rodoviários de Ibiracú e de Viana, na BR-101/ES, e o trecho que liga a BR-101 ao porto de Barra do Riacho, no Estado do Espírito Santo; <b>PL 1505/2003</b> Concede anistia a dirigentes ou representantes sindicais e trabalhadores punidos por participação em movimento reivindicatório.
SIMBÓLICAS	Critérios: "são normas cuja importância é relativa e definida pelo simbolismo da disposição adotada". <i>Exemplos:</i> <b>PLS 733/2007</b> Dispõe sobre a criação do "Dia Nacional do Arqueólogo"; <b>PL 2596/2007</b> Inscreve o nome de Domingos Martins no Livro dos Heróis da Pátria. Explicação: Líder da Revolução Pernambucana de 1817; <b>PL 6180/2009</b> Confere ao Município de Holambra, no Estado de São Paulo, o título de "Capital Nacional das Flores"; <b>PL 4089/2008</b> Denomina Viaduto Centenário da Imigração Japonesa o viaduto localizado no km 43-44 da BR-381, Rodovia Fernão Dias, no Município de Atibaia, Estado de São Paulo; <b>PLS 340/2005</b> Institui a Semana Nacional de Prevenção da Violência na Primeira Infância. Explicação: A ser comemorado entre os dias 12 e 18 de outubro; <b>PL 2217/2007</b> Dispõe sobre a música e os eventos gospel. Explicação: Declara como manifestação cultural.

\* segundo os critérios estabelecidos por Ricci (2003, p.732).



**APÊNDICE C – O conteúdo das leis “concretamente paroquiais” entre 2003 e 2010**

<b>Proposição</b>	<b>Ementa</b>
PLS 234/2003	Altera a Lei nº 3.419, de 5 de julho de 1958, e determina outras providências. Explicação: Autoriza o Executivo a incluir as porções do terreno com frente para a Rua Comenador J. G. Araújo, na cidade de Manaus, no Amazonas, na doação aos seus respectivos ocupantes.
PLS 329/2003	Transforma a Estação Ecológica de Anavilhanas, criada pelo Decreto nº 86.061, de 2 de junho de 1981, em Parque Nacional de Anavilhanas.
PL 1505/2003	Concede anistia a dirigentes ou representantes sindicais e trabalhadores punidos por participação em movimento reivindicatório.
PLS 122/2007	Concede anistia a policiais militares da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Norte. NOVA EMENTA; Concede anistia a policiais e bombeiros militares do Rio Grande do Norte, Bahia, Roraima, Tocantins, Pernambuco, Mato Grosso, Ceará, Santa Catarina e Distrito Federal punidos por participar de movimentos reivindicatórios.
PL 1683/2003	Dispõe sobre a criação do Monumento Natural do Arquipélago das Ilhas Cagaras.
PLS 305/2006	Altera a alínea "c" e revoga a alínea "d" do art. 2º da Lei nº 2.784, de 18 de junho de 1913, visando alterar o fuso horário do Estado do Acre e de parte do Estado do Amazonas do fuso Greenwich "menos 5 (cinco) horas" para o fuso Greenwich "menos 4 (quatro) horas". Explicação: Altera o Decreto nº 2.784, de 1913, propondo o fim de um fuso horário.
PLS 184/2007	Altera a Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, que Aprova o Plano Nacional de Viação e dá outras providências, para incluir as hidrovias dos rios Teles Pires e Juruena, bem como redefinir a extensão e os pontos extremos da hidrovia do rio Tapajós, na Relação Descritiva do Sistema Hidroviário Nacional.
PL 2596/2003	Altera a Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, que "aprova o Plano Nacional de Viação" de modo a incluir, na Relação Descritiva das Rodovias do Sistema Rodoviário Federal, a interligação das rodovias federais BR- 101 e BR- 104, onde os extremos são os municípios de São José da Laje (AL) e Novo Lino (AL), passando pelas cidades de Ibateguara e Colônia Leopoldina, ambas localizadas no Estado de Alagoas.
PLS 732/2007	Altera a Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, que "aprova o Plano Nacional de Viação e dá outras providências", de modo a incluir, na Relação Descritiva das Rodovias do Sistema Rodoviário Federal, o acesso da Rodovia BR-101 ao Aeroporto Regional Sul, no Município de Jaguaruna, no Estado de Santa Catarina.

<b>Proposição</b>	<b>Ementa</b>
PLS 731/2007	Altera a Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, que "aprova o Plano Nacional de Viação e dá outras providências", de modo a incluir, na Relação Descritiva das Rodovias do Sistema Rodoviário Nacional, o acesso da BR-116 ao Aeroporto do Planalto Serrano, no Município de Correia Pinto, no Estado de Santa Catarina.
PL 1703/2003	Altera a Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, que "aprova o Plano Nacional de Viação", de modo a incluir, na Relação Descritiva das Rodovias do Sistema Rodoviário Federal, a interligação das rodovias federais BR-405 e BR-116, com extremos localizados, respectivamente, nos Estados da Paraíba e do Ceará.
PLS 695/2007	Altera a Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, que aprova o Plano Nacional de Viação e dá outras providências, para modificar o traçado da BR-174.
PLS 236/2003	Altera a Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, que aprova o Plano Nacional de Viação, de modo a incluir, na Relação Descritiva das Rodovias do Sistema Rodoviário Nacional, o trecho que liga o Porto de Vitória (Cais de Capuaba) à BR-262, no Estado do Espírito Santo.
PLS 22/2004	Altera a Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, que aprova o Plano Nacional de Viação, para incluir, na Relação Descritiva das Rodovias do Sistema Rodoviário Federal, o trecho rodoviário compreendido entre as localidades de Pedro Canário (ES) e Nanuque (MG).
PLS 193/2004	Altera a Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, que aprova o Plano Nacional de Viação, para incluir, na Relação Descritiva das Rodovias do Sistema Rodoviário Nacional, o acesso da BR-293 à fronteira do Brasil com o Uruguai, no Município de Quaraí, no Estado do Rio grande do Sul.
PLS 319/2004	Altera a Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, que aprova o Plano Nacional de Viação, para incluir, na Relação Descritiva das Rodovias do Sistema Rodoviário Nacional, trecho rodoviário que contorna a cidade de Serra, situado entre o km 249 e o km 275 da BR-101, no Estado do Espírito Santo.
PLS 162/2003	Altera a Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, que aprova o Plano Nacional de Viação, para modificar a descrição da rodovia BR - 461, na Relação Descritiva das Rodovias do Sistema Rodoviário Federal.
PL 1281/2007	Altera a Lei nº 6.088, de 16 de julho de 1974, que "dispõe sobre a criação da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco - Codevasf - e dá outras providências". Explicação: Inclui os vales dos rios Itapecuru e Mearim na área de atuação da Codevasf.
PL 761/2003	Dá nova redação ao art. 2º da Lei nº 9.954, de 06 de janeiro de 2000. NOVA EMENTA: Altera o art. 2º da Lei 6088, de 16 de julho de 1974, para incluir o Ceará na área de atuação da Codevasf, e dá outras providências. Explicação: Estabelece que a representação da CODEVASF, no Estado do Ceará, será instalada no município de Crateús.

<b>Proposição</b>	<b>Ementa</b>
PL 3607/2004	Inclui na relação descritiva do Sistema Rodoviário Federal, integrante do anexo da Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, que "aprova o Plano Nacional de Viação", a ligação rodoviária entre Redenção / PA e Marabá / PA.
PLS 371/2004	Altera a remuneração dos servidores públicos integrantes dos Quadros de Pessoal do Senado Federal.
PLS 372/2009	Altera o Plano de Carreira dos Servidores do Senado Federal, instituído pelas Resoluções do Senado Federal nºs 42 e 51, de 1993, e unificado pela Resolução do Senado Federal nº 7, de 2002, convalidada pela Lei nº 10.863, de 29 de abril de 2004.
PLS 534/2003	Convalida a Resolução nº 7, de 2002, do Senado Federal, que unifica as tabelas de vencimentos básicos e os demais componentes da estrutura remuneratória aplicável aos cargos de provimento efetivo integrantes do Quadro de Pessoal do Senado Federal e de seus órgãos supervisionados, nos termos do art. 17 da Resolução nº 9, de 1997, do Senado Federal e de seus órgãos supervisionados, nos termos do artigo 17 da Resolução nº 9, de 1997, do Senado Federal.
PL 6316/2009	Dispõe sobre a instalação de Free Shopping nas faixas de fronteira. NOVA EMENTA: Altera o Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976, que dispõe sobre bagagem de passageiro procedente do exterior, disciplina o regime de entreposto aduaneiro, estabelece normas sobre mercadorias estrangeiras apreendidas e dá outras providências, para autorizar a instalação de lojas francas em Municípios da faixa de fronteira cujas sedes se caracterizam como cidades gêmeas de cidades estrangeiras e para aplicar penalidade aos responsáveis dos órgãos da administração direta ou indireta que dolosamente realizarem importação ao desamparo de guia de importação.

## ANEXOS

### ANEXO A – Critérios para os projetos de lei rejeitados no Congresso Nacional

#### Segundo o Regimento Interno da Câmara dos Deputados

- **Rejeitado na comissão de mérito (art. 133 do RICD)**

Art. 133. Ressalvada a hipótese de interposição do recurso de que trata o § 2º do artigo anterior, e excetuados os casos em que as deliberações dos órgãos técnicos não têm eficácia conclusiva, a proposição que receber pareceres contrários, quanto ao mérito, de todas as Comissões a que for distribuída será tida como rejeitada e arquivada definitivamente por despacho do Presidente, dando-se conhecimento ao Plenário, e, quando se tratar de matéria em revisão, ao Senado.

- **Rejeitado por incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária (art. 58, § 4º, combinado com o art. 54 do RICD)**

Art. 58. Encerrada a apreciação conclusiva da matéria, a proposição e respectivos pareceres serão mandados a publicação e remetidos à Mesa até a sessão subsequente, para serem anunciados na Ordem do Dia.

[...] § 4º Fluído o prazo sem interposição de recurso, ou improvido este, a matéria será enviada à redação final ou arquivada, conforme o caso.

Art. 54. Será terminativo o parecer:

I - da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria;

II - da Comissão de Finanças e Tributação, sobre a adequação financeira ou orçamentária da proposição;

III - da Comissão Especial referida no art. 34, II, acerca de ambas as preliminares.

#### Segundo o Regimento Interno do Senado Federal

- **Rejeitado pela CCJ por inconstitucionalidade (art. 101, § 1º, do RISF)**

Art. 101. À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania compete:

[...] § 1º Quando a Comissão emitir parecer pela inconstitucionalidade e injuridicidade de qualquer proposição, será esta considerada rejeitada e arquivada definitivamente, por despacho do Presidente do Senado, salvo, não sendo unânime o parecer, recurso interposto nos termos do art. 254.

- **Rejeitado por Comissão em decisão não terminativa (art. 254 do RISF)**

Art. 254. Quando os projetos receberem pareceres contrários, quanto ao mérito, serão tidos como rejeitados e arquivados definitivamente, salvo recurso de um décimo dos membros do Senado no sentido de sua tramitação.

*Parágrafo único.* A comunicação do arquivamento será feita pelo Presidente, em plenário, podendo o recurso ser apresentado no prazo de dois dias úteis contado da comunicação. (NR)

- **Rejeitado por Comissão em decisão terminativa (art. 91, § 5º, do RISF).**

Art. 91. Às comissões, no âmbito de suas atribuições, cabe, dispensada a competência do Plenário, nos termos do art. 58, § 2º, I, da Constituição, discutir e votar:

[...] § 5º Esgotado o prazo previsto no § 3º, sem interposição de recurso, o projeto será, conforme o caso, encaminhado à sanção, promulgado, remetido à Câmara ou arquivado. (NR)

## **ANEXO B – Critérios para os projetos de lei apreciados nas comissões parlamentares do Congresso Nacional**

### **Segundo o Regimento Interno da Câmara dos Deputados**

- **Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões (art. 24, inciso II, do RICD)**

Art. 24. As Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais Comissões, no que lhes for aplicável, cabe:

[...] II – discutir e votar projetos de lei, dispensada a competência do Plenário, salvo o disposto no § 2º do art. 132 e excetuados os projetos:

- a) de lei complementar;
- b) de código;
- c) de iniciativa popular;
- d) de Comissão;
- e) relativos a matéria que não possa ser objeto de delegação, consoante o § 1º do art. 68 da Constituição Federal;
- f) oriundos do Senado, ou por ele emendados, que tenham sido aprovados pelo Plenário de qualquer das Casas;
- g) que tenham recebido pareceres divergentes;
- h) em regime de urgência; [...].

- **Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário em Regime de Tramitação de Urgência (art. 155 do RICD)**

Art. 155. Poderá ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão em que for apresentada, proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de Líderes que representem esse número, aprovado pela maioria absoluta dos Deputados, sem a restrição contida no § 2º do artigo antecedente.

## **Segundo o Regimento Interno do Senado Federal**

- **Proposição aprovada por Comissão em decisão terminativa (art. 91, § 2º, combinado com art. 92 do RISF)**

Art. 91. Às comissões, no âmbito de suas atribuições, cabe, dispensada a competência do Plenário, nos termos do art. 58, § 2º, I, da Constituição, discutir e votar:

I – projetos de lei ordinária de autoria de Senador, ressalvado projeto de código;

§ 2º Encerrada a apreciação terminativa a que se refere este artigo, a decisão da comissão será comunicada ao Presidente do Senado Federal para ciência do Plenário e publicação no Diário do Senado Federal.

Art. 92. Aplicam-se à tramitação dos projetos e demais proposições submetidas à deliberação terminativa das comissões as disposições relativas a turnos, prazos, emendas e demais formalidades e ritos exigidos para as matérias submetidas à apreciação do Plenário do Senado.

**ANEXO C – Tabela de orientação dos relatores da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, segundo a Súmula de Recomendações nº 1/2001\***

<b>MATÉRIA</b>	<b>RECOMENDAÇÃO</b>	<b>OBSERVAÇÕES</b>
Criação de instituição de ensino (por PL de autoria de Deputado ou Senador). Autorização de criação de instituição de ensino (por PL de autoria de Deputado ou Senador).	REJEITAR o PL e dar seguimento à proposta por meio de INDICAÇÃO ao Poder Executivo.	A iniciativa é privativa do Presidente da República (CF, art. 61, § 1º, II, alíneas a e b). O projeto autorizativo, segundo a CCJC, é inconstitucional e injurídico, já que autoriza o Presidente da República a exercer prerrogativa que é sua.
Criação de disciplina ou qualquer alteração curricular.	REJEITAR o PL e dar seguimento à proposta por meio de INDICAÇÃO ao Poder Executivo.	A definição de disciplinas ou de conteúdo curricular da base nacional comum do ensino fundamental e médio (art. 26, da LDB) e da educação superior é competência exclusiva do Ministério da Educação, ouvido o Conselho Nacional de Educação (art. 9º, § 1º, alínea c, da Lei n.º 4.024, de 1961, com a redação dada pela Lei n.º 9.131, de 1995).
Criação de programa de governo.	REJEITAR o PL e dar seguimento à proposta por meio de INDICAÇÃO ao Poder Executivo.	É caso de invasão de competência. Fere o princípio constitucional da separação de poderes, já que criar e executar programas é atribuição do Poder Executivo (CF, art. 2º c/c art. 61, § 1º, II, alíneas a e b).
Reconhecimento de bem, de natureza material ou intangível, como manifestação cultural ou como parte do patrimônio cultural brasileiro.	REJEITAR o PL e dar seguimento à proposta por meio de INDICAÇÃO ao Poder Executivo.	Nos termos da política cultural vigente, o órgão encarregado de identificar o patrimônio histórico e artístico brasileiro e organizar a sua proteção é o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), órgão do Ministério da Cultura (Decreto-Lei nº 25, de 1937).
Denominação de Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia; Escolas Técnicas vinculadas a Universidades Federais; Universidades Federais e seus campi.	REJEITAR.	A denominação, por lei, desse tipo de instituição fere a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão patrimonial concedida pela CF (art. 207) às universidades e, por extensão, aos institutos federais (art. 1º, parágrafo único, e art. 2º, § 1º Lei nº 11.892, de 2008). Por essa razão, em 2010, o PL nº 2.792, de 2008, que denominava “Campus Milton Geraldo Lampe” o campus de Apucarana, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, embora aprovado na Câmara e no Senado, foi integralmente



MATÉRIA	RECOMENDAÇÃO	OBSERVAÇÕES
Denominação de pontes, viadutos, vias e trechos de vias federais.	Analisar o MÉRITO da homenagem.	A Lei nº 6.682, de 1979, que “dispõe sobre a denominação de vias e estações terminais do PNV”, determina, no art. 2º, que mediante lei especial, uma estação terminal, obra de arte ou trecho de via poderá ter, supletivamente, a designação de um fato histórico ou de nome de pessoa falecida que haja prestado relevante serviço à Nação ou à Humanidade. Para tanto, é admitida a iniciativa parlamentar.
Denominação de logradouros públicos.	Analisar o MÉRITO da homenagem.	A denominação de bens públicos pertencentes à União dá-se por lei, cuja iniciativa pode ser parlamentar. A Súmula de Recomendações aos Relatores nº 1, de 2001, da CEC, assinala a conveniência de que, em iniciativas dessa natureza, esteja comprovado o apoio da comunidade local, que pode ser em forma de um abaixo-assinado, de um “voto de apoio” de Câmara de Vereadores ou de Assembleia Legislativa, uma manifestação favorável – por escrito – de clube de serviços, entidades de classe ou de associações profissionais. Essa comprovação, no entanto, não é obrigatória, mas mera recomendação da Súmula com vistas a garantir a legitimidade da homenagem.
Denominação de aeroportos.	Analisar o MÉRITO da homenagem.	Nos termos da Lei nº 5.917, de 1973, que “aprova o Plano Nacional de Viação e dá outras providências”, a alteração de nomes de aeroportos constantes da Relação Descritiva dos Aeródromos do Plano Nacional de Viação é feita mediante lei federal, sendo admitida a iniciativa parlamentar. A Súmula de Recomendações aos Relatores nº 1, de 2001, da CEC, assinala a conveniência de que, em iniciativas dessa natureza, esteja comprovado o apoio da comunidade local, que pode ser em forma de um abaixo-assinado, de um “voto de apoio” de Câmara de Vereadores ou de Assembleia Legislativa, uma manifestação favorável – por escrito – de clube de serviços, entidades de classe ou de associações profissionais. Essa comprovação, no entanto, não é obrigatória, mas mera recomendação da Súmula com vistas a

MATÉRIA	RECOMENDAÇÃO	OBSERVAÇÕES
		garantir a legitimidade da homenagem.
Instituição de datas comemorativas.	Analisar o MÉRITO da homenagem.	<p>A matéria é regulamentada pela Lei nº 12.345, de 2010, que fixa, no art. 1º, que a instituição de datas comemorativas obedecerá ao critério da alta significação para os diferentes segmentos profissionais, políticos, religiosos, culturais e étnicos que compõem a sociedade brasileira. O art. 4º da referida lei estabelece que a proposição de data comemorativa será objeto de projeto de lei, acompanhado de comprovação da realização de consultas e/ou audiências públicas a amplos setores da população, em fique legitimado o critério de alta significação para os segmentos interessados. Desde a publicação da lei, todos os projetos apresentados sem a comprovação exigida têm sido rigorosamente devolvidos ao Autor pela Secretaria-Geral da Mesa. Tal rigor nos permite aferir que, se projeto dessa natureza tramita hoje na CEC, cumpre a exigência legal ou foi apresentado antes da publicação da Lei nº 12.345, de 2010. Nesse último caso, a lei não se aplica, cabendo à CEC avaliar apenas o mérito.</p> <p>No que diz respeito a essa matéria, a Súmula de Recomendações aos Relatores nº 1, de 2001, da CEC, está desatualizada.</p>
Inscrição de nomes no Livro dos Heróis da Pátria.	Analisar o MÉRITO da homenagem.	A Lei nº 11.597, de 2007, regula o registro de nomes no Livro dos Heróis da Pátria. A distinção é fixada por lei federal, sendo admitida a iniciativa parlamentar. A distinção será prestada mediante a edição de Lei, decorridos 50 (cinquenta) anos da morte ou da presunção de morte do homenageado.
Concessão de títulos de patronos e patronas.	Analisar o MÉRITO da homenagem.	A Lei nº 12.458, de 2011, “estabelece critérios mínimos para a outorga do título de patrono ou patrona”. Segundo o art. 2º da lei, a outorga do título de patrono ou patrona é homenagem cívica a ser sugerida em projeto de lei específico, admitida a iniciativa parlamentar, em que constará a justificativa fundamentada da

MATÉRIA	RECOMENDAÇÃO	OBSERVAÇÕES
		escolha do nome indicado.
Concessão de títulos de capital simbólica.	Analisar o MÉRITO da homenagem.	A outorga do título é feita por lei federal, cabendo a iniciativa parlamentar, mas não há ainda regulamentação da matéria. Recomenda-se, no entanto, sem caráter de obrigatoriedade, portanto, que as proposições sejam documentadas por material de divulgação de eventos e/ou por notícias da mídia impressa e digital em que constem expressamente o título que se pretenda oficializar em lei. Outro reforço em favor da iniciativa, sem que isso constitua, também, condição obrigatória para seu exame e eventual aprovação, é o apoio da comunidade local, que pode ser em forma de um abaixo-assinado, de um “voto de apoio” de Câmara de Vereadores ou de Assembleia Legislativa, uma manifestação favorável – por escrito – de clube de serviços, entidades de classe ou de associações profissionais.

\* Obs: A Súmula teve três revalidações:

- 12 de março de 2005;
- 25 de abril de 2007;
- 25 de setembro de 2013.